

Redaktion:

Derek Beach, Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmelder), Thomas Pallesen, Søren Serritzlew, Rune Slothuus og Kim Mannemar Sønderkov

Redaktionskomité:

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Helene Kyed, DIIS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Lotte Jensen, CBS

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

© politica

Tidsskriftet Politica udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 9. januar 2013

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

Indhold

- 5 Meddelelse fra redaktionen
- 6 *Christoffer Green-Pedersen*
Partier i nye tider. Den politiske dagsordensfastsættelse i Danmark
- 18 *Mogens N. Pedersen*
En dagsordensættende disputats
- 28 *Palle Svensson*
En enkel eller mere kompliceret forklaring?
- 44 *Bjarke Tarpgaard Hartkopf*
Bliver fattige lande rigere af at modtage udviklingsbistand?
- 60 *Ulf Hjelm, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk*
Udlisitering af offentlige opgaver i Danmark
En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter
- 80 *Ebbe Elhauge Kristensen*
Amerikansk patriotisme og film. Kampen om den patriotiske handling
set i lyset af ”9/11”

Anmeldelser

- 100 Jørgen Møller, *Statsdannelse, regimeforandring og økonomisk udvikling*, København: Hans Reitzels Forlag, 2012 (Jacob Gerner Hariri)
- 103 Dirk Leuffen, Berthold Rittberger og Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variables in the European Union*, Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2012 (Morten Kallestrup)
- 106 Jacob Torfing (red.), *Ledelse efter kommunalreformen - sådan tackles de nye udfordringer* (2. udg.), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012 (Martin Bækgaard)

110 Abstracts

112 Om forfatterne

Meddelelse fra redaktionen

Den 20. januar 2012 forsvarede professor Christoffer Green-Pedersen sin doktordisputats, *Partier i nye tider. Den politiske dagsordensfastsættelse i Danmark*, på Aarhus Universitet. Bedømmelsesudvalget bestod af professor Hanne Marthe Narud, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, professor emeritus Mogens N. Pedersen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense og professor Palle Svensson, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, der også var formand for udvalget. Hanne Marthe Narud blev under bedømmelsesarbejdet alvorligt syg, men nåede at yde værdifulde bidrag til vurderingen af den indleverede disputats. Det er med sorg, at de øvrige medlemmer af udvalget og redaktionen har modtaget meddelelse om, at hun i juli 2012 afgik ved døden. *Politica* offentliggør i lighed med tidligere oppositionerne ved disputatsforsvaret af henholdsvis 1. opponent Mogens N. Pedersen og 2. opponent Palle Svensson. Desuden bringes en introducerende artikel baseret på doktorandens indlæg ved disputatsforsvaret.

Christoffer Green-Pedersen

Partier i nye tider. Den politiske dagsordensfastsættelse i Danmark

Det er en næsten umulig opgave at sammenfatte en doktorafhandling i en kort artikel.¹ Derfor vil denne artikel heller ikke forsøge at give en egentlig sammenfatning af afhandlingen. Fokus vil i stedet være på to ting; dels en præsentation af afhandlingens problemstilling og baggrunden for denne problemstilling, dels en præsentation af nogle af afhandlingens konklusioner med henblik på at skitsere nogle implikationer af afhandlingen. Artiklen vil dog også give en kort præsentation af det teori- og datagrundlag, som afhandlingen bygger på.

Konkret har afhandlingens problemstilling har været at forklare udviklingen i den partipolitiske dagsorden i Danmark fra 1982 og frem eller sagt på en anden måde, hvilke emner har partierne fokuseret på siden 1982? Teoretisk har afhandlingens endvidere haft til formål at udvikle forståelsen af partikonkurrence i relation til politisk dagsordensfastsættelse og har dermed haft et bredere komparativt sigte. Der indgår således også en række komparative studier i afhandlingen.

Hvorfor studere udviklingen i den partipolitiske dagsorden?

Et indlysende spørgsmål i forlængelse af problemstillingen er, hvorfor denne problemstilling er en doktorafhandling værd. Eller hvad er det, der motiver problemstillingen, og hvad er det, vi kan lære af svarene?

For at forstå relevansen af problemstillingen er det nødvendigt at se på de forandringer, som dansk politik – og for så vidt politik i alle vestlige lande – har gennemgået de seneste 30-40 år. Tidligere kunne politik i store træk beskrives som ”klassepolitik”. Politik på alle niveauer var grundlæggende struktureret ud fra klassepolitiske konflikter. Vælgerne stemte efter deres klassetilhørsforhold, og partierne var knyttet til vælgerne gennem et stort antal partimedlemmer. Endvidere betød eksistensen af en partipresse, at partierne kunne kommunikere direkte med deres vælgere. I forhold til opbygning af fx velfærdsstaten agerede partier og interesseorganisationer også i høj grad som repræsentanter for klasser og kæmpede for deres interesser.² I Danmark strukturerede klassekonflikten mellem arbejder og kapital således politik på alle planer, og politik kunne opfattes som ”organiseret klassekamp”. En vigtig konsekvens af den strukturering af politik var, at politik primært handlede om økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål. Den politiske dagsorden var langt hen ad vejen

givet i form af dominans af de emner, som knyttede sig til klassekampen. Når andre spørgsmål kom frem på dagsordenen, var det i kraft af, at de kunne fortolkes som led i en klassepolitisk konflikt. Det bedste eksempel var udenrigspolitikken, der i kraft af den kolde krig blev opfattet som en konflikt mellem den vestlige (kapitalistiske) verden og så kommunismen. Udenrigspolitikken var med andre ord en forsættelse af klassekampen.

Det er meget veldokumenteret inden for statskundskab, at klassepolitikens elementer er forsvundet. Vælgerne stemmer således kun i begrænset omfang ud fra deres klassetilhørsforhold, partierne har mistet de fleste af deres medlemmer, og partipressen har længe været forsvundet. Politiske partier kan heller ikke længere bare opfattes som repræsentanter for klasseinteresser. De har længe skullet favne væsentligt bredere i deres forsøg på at tiltrække vælgere. Mens statskundskabsforskning således har været grundig i forhold til at dokumentere klassepolitikens forsvinden, fx det faldende antal partimedlemmer (van Biezen et al., 2011), så har den været langsommere til at tage en række af de spørgsmål op, som melder sig efter klassepolitikens forsvinden.

Spørgsmålet om udviklingen i den partipolitiske dagsorden er et godt eksempel på dette. Klassepolitik betød som sagt, at indholdet af den politiske dagsorden langt hen ad vejen var givet, men med klassepolitikens forsvinden er den politiske dagsorden blevet langt mere åben, og dermed er spørgsmålet om, hvilke mekanismer der styrer den, også blevet langt mere relevant. Hvilken rolle spiller partiernes indbyrdes konkurrence, og hvad betyder mediernes opmærksomhed, er bare nogle af de relevante spørgsmål. Statskundskabsforskningen har imidlertid meget få svar på disse spørgsmål.

En del af grunden kan findes i den måde, statskundskabsforskningen har behandlet politiske partier på. Forskningen i politiske partier har langt hen ad vejen fortsat med at fokusere på medlemmerne af de politiske partier. På den måde er faldet i medlemstallet blevet grundigt belyst, og det samme gælder de forandringer i partiernes organisationer, som det har ført med sig. Det har imidlertid også medført, at man har forsket forbløffende lidt i, hvilken rolle partierne egentlig spiller i politik i dag, hvor klassepolitik er forsvundet. Spørgsmål om politisk dagsordensfastsættelse og politisk kommunikation er blevet mere væsentlige, men vi ved forbløffende lidt om partiernes rolle i disse processer.

Et godt eksempel var den danske magtudredning, som på mange måder fokuserede på netop spørgsmålet om, hvordan det danske demokrati fungerer efter klassepolitikens forsvinden (Togeby et al., 2003: 35-50). Magtudredningen havde kun ét projekt om politiske partier, som netop fokuserede på deres medlemmer (Bille og Elklit, 2003) og gentog opfattelsen af partiernes tab af

medlemmer som et demokratisk problem (Togeby et al., 2003: 177-193). Samtidig havde den danske magtudredning stort set ingen projekter, der fokuserede på politisk dagsordensfastsættelse, selvom Magtudredningen fremhævede den øgede betydning af fx politisk kommunikation (Togeby et al., 2003: 212-229). Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den manglende fokus på politisk dagsordensfastsættelse og partiernes rolle mere er et udtryk for den generelle fokus inden for statskundskabsforskning end for den danske magtudrednings faglige valg. Man kan fx give stort set den samme karakteristik af den norske magtudredning (Østerud et al., 2003).

Hvis man skal opsummere, så har afhandlingens problemstilling altså en dobbelt motivation. Dels har klassepolitikken forsvinden betydet, at spørgsmålet om indholdet af den politiske dagsorden er blevet langt mere åbent. Det er ikke længere givet, at politik skal handle om økonomi og fordelingsmæssige spørgsmål. Dels har den eksisterende forskning forholdsvis lidt at sige om politisk dagsordensfastsættelse, særligt om de politiske partiers rolle.

Inden de faktiske studier af politisk dagsordensfastsættelse, som indgår i afhandlingen, kort skal præsenteres, er det dog værd at præcisere yderligere, hvad der ligger og ikke ligger i afhandlingens udgangspunkt omkring "klassepolitikken" forsvinden.

Hvad betyder klassepolitikken forsvinden?

Kernen i at beskrive politik i Danmark som "klassepolitik" var, at politik på alle niveauer var organiseret ud fra klassekonflikten mellem arbejder og kapital. Den organiserede – lidt forenklet sagt – vælgere, partier, medier og interesseorganisationer. Samtidig dominerede økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål politik. At politik på den måde ikke længere er organiseret klassekamp betyder imidlertid ikke, at emner som økonomi eller socialpolitik ikke længere spiller en væsentlig rolle i politik. Pointen er, at deres rolle ikke er givet på forhånd. De har mistet deres monopol, og der er mange andre emner, som kan dominere den politiske dagsorden. I et lidt bredere perspektiv ligger der heller ikke i klassepolitikken forsvinden, at økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål er blevet mindre vigtige i det danske samfund. Spørgsmål om fx økonomisk ulighed og økonomi i det hele taget er ikke blevet mindre væsentlige i dag end for 30-40 år siden, men politik fungerer på en anden måde nu. Der ligger heller ikke i klassepolitikken forsvinden, at der ikke længere findes sociale skillelinjer i samfundet, eller at disse ikke er vigtige for at forstå, hvordan folk stemmer. Klassepolitikken betød imidlertid en overensstemmelse mellem de konflikter, der fandtes på vælgerplan, og de konflikter, der strukturerede partipolitik, som i dag er forsvundet. Det politiske system er blevet

mere afkoblet fra det omgivende samfund. Klassepolitikken forsvinden skal med andre ord ikke forveksles med påstande om, at det er blevet irrelevant at tale om klasseforskelle eller økonomisk ulighed. Klassepolitikken forsvinden refererer til det politiske system og dets relation til det omgivende samfund og ikke til den måde samfundet mere generelt fungerer på.

Teori om politisk dagsordensfastsættelse

For at besvare afhandlingens problemstilling er der udviklet både et teoriapparat og et datagrundlag. Teoriapparatet tager udgangspunkt dels i den teoriretning, som beskrives som "policy dagsordensteori" (Baumgartner et al., 2006), dels i en række eksisterende teorier om partier og især partikonkurrence. Et kernebegreb i afhandlingen er den "partipolitiske dagsorden". Dette begreb henviser til de emner, som partierne, forstået som partisystemet, finder vigtige på et givet tidspunkt. Det er altså ikke blot de enkelte partiers emnefokus, men henviser til, at der på et givet tidspunkt altid er emner, som partierne, om de bryder sig om dem eller ej, må give opmærksomhed. Partierne forsøger at sætte den partipolitiske dagsorden, men er samtidig også nødt til at forholde sig til de emner, der står højt på den.

Afhandlingen forsøger så at kortlægge de mekanismer, som bestemmer indholdet af den partipolitiske dagsorden. Fokus har dels været på partiernes indbyrdes konkurrence om indholdet af den partipolitiske dagsorden, dels på hvordan denne konkurrence spiller sammen med "omgivelsernes", især mediernes, opmærksomhed. I forhold til det sidste element spiller begrebet "politiseringsanledninger" en vigtig rolle. Partier, der ønsker at politisere bestemte emner, dvs. sikre dem en fremtrædende plads på den partipolitiske dagsorden, har brug for anledninger til at fokusere på disse emner. Sådanne anledninger kommer primært igennem mediehistorier om fx ventelister på sygehusene, integrationsproblemer, stigende ledighed etc. Sådanne politiseringsanledninger er således vigtige for at forstå, hvorfor nogle emner kommer frem på den partipolitiske dagsorden fremfor andre. Nogle emner genererer flere politiseringsanledninger end andre. Der er imidlertid kun tale om anledninger, og om emner faktisk bliver politiseret, afhænger af dynamikker i partiernes indbyrdes konkurrence.

Udgangspunktet for at forstå denne konkurrence er spørgsmålet, om nogle partier har større indflydelse på den partipolitiske dagsorden end andre. Her peger afhandlingen på det eller de store oppositionspartier, der udgør regeringsalternativet, som afgørende. Hvis de har incitamentet til at udnytte politiseringsanledninger, vil det sandsynligvis føre til en politisering af emnerne. Afhandlingen fremhæver således, at oppositionspartier spiller en vigtig rolle i

forhold til den partipolitiske dagsorden (Green-Pedersen og Mortensen, 2010). Megen eksisterende forskning fokuserer på de muligheder i forhold til at gennemføre politik, som det giver at have regeringsmagten. At have regeringsmagten betyder imidlertid også, at man bliver stillet til ansvar for at levere løsninger på stort set alle samfundsmæssige problemer, uanset om man som regering rent faktisk har nogen mulighed for at løse problemerne. Ministre har meget få muligheder for at sige, at "dette er ikke mit problem", eller "det kan jeg desværre ikke gøre noget ved". Omvendt forventes oppositionspartierne slet ikke på samme måde at skulle levere løsninger på alle mulige samfundsmæssige problemer. De kan koncentrere sig om at angribe regeringen med hensyn til de emner, hvor de mener, de har vælgerne i ryggen. På den måde har oppositionspartierne en fordel i forhold til regeringspartierne i kampen om den partipolitiske dagsorden.

I forlængelse heraf kan man så spørge sig selv, hvad det er for nogle emner, oppositionspartierne vælger at fokusere på. Her peger afhandlingen på, at to kriterier skal være opfyldt for, at de store oppositionspartier vil søge at udnytte politiseringsanledninger til at bringe emner højt på den partipolitiske dagsorden. Det ene er et elektoralt kriterium. Oppositionspartierne skal have vælgerne på deres side på emnet, hvilket typisk forstås som et spørgsmål om, om partierne har emneejerskab. Det andet er et koalitions-kriterium, hvor emnet skal passe ind i de konfliktlinjer i partisystemet, som strukturerer partiernes regeringskoalitioner. I en dansk sammenhæng vil det primært sige højre-venstrekonflikten. Hvis partiernes positioner på et emne fx adskiller sig væsentligt fra højre-venstrekonflikten, vil partierne undlade at politisere emnet, da det kan give problemer i forhold til koalitionsdannelsen.

Data om politisk dagsordensfastsættelse

Mens ét hovedsigte med afhandlingen har været at udvikle et teoriapparat til forståelse af udviklingen i den partipolitiske dagsorden, så har et andet hovedsigte været at udvikle et datagrundlag, der gør det muligt at studere udviklingen i den partipolitiske dagsorden og de mekanismer, som ligger bag. I forbindelse med afhandlingen er der således etableret en række datasæt, som har gjort det muligt at måle udviklingen i politisk opmærksomhed. Det drejer sig for det første om en række datasæt, som måler partiernes opmærksomhed om forskellige emner. Partiernes valgprogrammer er således blevet kodet, og det samme gælder en lang række folketingsaktiviteter som § 20-spørgsmål til ministre, forespørgselsdebatter, beslutningsforslag, lovforslag og ministerrede-gørelser. Endelig er også statsministerens åbnings- og afslutningstaler blevet kodet.³ For det andet er der etableret et datasæt til måling af mediernes op-

mærksomhed. Dette datasæt er baseret på kodninger af indslagene i Radioaviserne kl. 12 og 18.30. Ideen bag brugen af radioaviserne har været at udnytte deres rolle som bindeled mellem morgenaviserne og de elektroniske medier (Lund, 2000). Radioavisindslagene er kodet fra 1984 til 2003.

Fælles for alle de datasæt, der indgår i afhandlingen, er, at den primære kodning har bestået i at kode det emnemæssige indhold af fx § 20-spørgsmål, lovforslag, sætninger i valgprogrammer, radioavisindslag osv. For at kunne gøre det har projektet udviklet et indholdskodeskema bestående af 236 emnekategorier indenfor 19 hovedemner. Hovedemner kan fx være trafik med underemner som jernbaner, fly og veje eller økonomi med underemner som inflation, arbejdsløshed, finanspolitik og skat. De mange underemner har gjort systemet meget fleksibelt, fordi nye opdelinger i hovedemner er nemme at skabe. Således er analyserne i afhandlingen typisk baseret på 24 hovedemner som miljø, økonomi, flygtninge og indvandrere, sundhed etc. Afhandlingens forskellige datasæt er nærmere beskrevet på www.agendasetting.dk.

Studier af politisk dagsordensfastsættelse

Med udgangspunkt i afhandlingens teoriapparat og de udviklede datasæt består afhandlingen af en lang række empiriske analyser. Nogle fokuserer på udviklingen i den partipolitiske dagsorden i Danmark, mens andre studier handler om de vesteuropæiske lande generelt eller sammenligner Danmark med udvalgte lande.⁴ Problemstillingerne for de konkrete studier kan opdeles i tre grupper. Der er for det første gennemført en række studier (Green-Pedersen, 2007a, 2010 og 2011: 67-78), som viser, hvorledes udviklingen væk fra klassepolitik i både Danmark og andre lande har betydet, at den partipolitiske dagsorden er blevet væsentlig mere åben, altså at opmærksomheden spredes mere ligeligt på politiske emner, og den partipolitiske dagsorden dermed ikke længere er så domineret af økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål. En af artiklerne (Green-Pedersen, 2010) ser endvidere på, hvorledes skiftet væk fra klassepolitik har betydet, at partierne gør langt mere brug af de aktiviteter i parlamenter som spørgsmål til ministre, der ikke knytter sig til lovgivningsprocessen. For det andet er der gennemført en række statistiske undersøgelser (Green-Pedersen og Mortensen, 2010; Green-Pedersen og Stubager, 2010), som fokuserer på kausalforholdet mellem forskellige dagsordener i form af oppositionens dagsordens påvirkning af regeringens dagsorden og mediernes påvirkning af oppositionens dagsorden. For det tredje er der gennemført en række studier af udviklingen i opmærksomheden omkring enkelte emner. Disse studier har som regel sammenlignet Danmark med udviklingen i et af flere udvalgte andre lande. Formålet har været at forklare, hvordan nogle emner kom-

mer frem på den partipolitiske dagsorden, mens andre forbliver upolitiseret. Fx er der gennemført et studie af, hvorledes flygtninge- og indvandreremnet er blevet politiseret i Danmark men ikke Sverige (Green-Pedersen og Krogstup, 2008), og der er gennemført et studie af, hvorfor aktiv dødsbistand er politiseret i Holland men ikke i Danmark (Green-Pedersen, 2007b), ligesom politiseringen af miljøspørgsmålet i Danmark og USA er undersøgt (Green-Pedersen og Wolfe, 2009). Endelig er der gennemført et studie af, hvorfor EU-spørgsmålet ikke er blevet politiseret i Danmark (Green-Pedersen, 2012a).

Hvad har vi lært om politisk dagsordensfastsættelse?

Man kan på baggrund af det opstillede teoriapparat og de gennemførte studier sammenfatte afhandlingens resultater i fire teoretiske hovedindsigter:

1. Det er partiernes indbyrdes konkurrence, som er afgørende for, om emner bliver politiseret eller ikke politiseret. Udviklingen i de samfundsmæssige problemer, der knytter sig til de forskellige emner (arbejdsløshed, miljøproblemer, ventelister, integrationsproblemer osv.) er nødvendige forudsætninger for politisering. Politisering af miljø kræver således miljøproblemer, ligesom politiseringen af flygtninge og indvandrerspørgsmålet i Danmark ikke var fremkommet uden den øgede tilstrømning af flygtninge og indvandrere til Danmark. Som diskuteret ovenfor skal der politiseringsanledninger til at skabe øget opmærksomhed. Omvendt viser den manglende politisering af flygtninge og indvandrere i Sverige, der har set en mindst lige så stor tilstrømning som Danmark, at en sådan udvikling ikke er en tilstrækkelig faktor. Medieopmærksomhed kan ligeledes være en nødvendig forudsætning for politisering – det er i høj grad medierne, der rapporterer om udviklingen i samfundsmæssige problemer, altså skaber politiseringsanledninger, men ikke en tilstrækkelig faktor. Afhandlingens undersøgelser af partiernes reaktioner på medieopmærksomhed viser således, at den er styret af en partikonkurrencelogik. Partierne reagerer på de mediehistorier, som de finder attraktive ud fra en partikonkurrencelogik.
2. Oppositionspartierne snarere end regeringspartierne er i stand til at påvirke indholdet af den partipolitiske dagsorden. Dette skyldes som diskuteret ovenfor, at regeringen i den offentlige debat står til ansvar for stort set alle samfundsmæssige problemer, mens oppositionen kan fokusere på at angribe regeringen, der hvor den mener at have vælgerne i ryggen. Nye emner som miljø og flygtninge/indvandrere er således i høj grad kommet ind i dansk politik i kraft af oppositionspartiernes evne til at påvirke den partipolitiske dagsorden.

3. Blandt oppositionspartierne er det i højere grad de partier, som udgør regeringsalternativet, end de mindre fløjpartier, som er i stand til at påvirke den partipolitiske dagsorden. Det var således ikke så meget Dansk Folkeparti, som det var Venstre og de Konservative, som under Nyrup-regeringerne var afgørende for politiseringen af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet. Man kan i den forbindelse hæfte sig ved, at Dansk Folkeparti har fokuseret meget på både flygtninge- og indvandrerspørgsmålet og EU, men kun det første emne er blevet politiseret. Forskellen ligger i, at Venstre og Konservative aktivt søgte at politisere flygtninge- og indvandrerspørgsmålet under Nyrup-regeringerne, men altid har undgået at politisere EU-spørgsmålet.
4. I forhold til hvilke emner de store oppositionspartier vælger at tage op, spiller spørgsmålet om, hvordan emner passer ind i den eksisterende konfliktstruktur i partisystemet, en nøglerolle jf. ovenfor. Forskellen i politisering af aktiv dødshjælp i Holland og Danmark består netop i, at emnet i Holland har kunnet passes ind i en historisk betinget konflikt mellem sekulære og konfessionelle partier. En sådan konflikt eksisterer ikke i Danmark, og derfor har emnet ingen politisk opmærksomhed fået (Green-Pedersen, 2007b). På samme måde har EU-spørgsmålet været præget af, at emnet ikke passer ind i den dominerede højre-venstrekonflikt (Green-Pedersen, 2012a). Tilstedeværelsen af EU-modstand på begge yderfløje af højre-venstrekonflikten betyder, at koalitionsimplikationerne af en politisering af EU er vanskelige at forudsige.

I forlængelse af dette sidste punkt peger afhandlingen også på betydningen af en bedre forståelse af, hvordan eksisterende emner spiller sammen de politiske konflikter, der eksisterer i forvejen. Specielt højre-venstrekonfliktens fortsatte betydning er værd at overveje nærmere. Litteraturen om konfliktlinjer i partisystemer (Mair, 2006) peger på deres store "overlevelsessevne". De er oprindeligt opstået på baggrund af samfundsmæssige konflikter, men er blevet "institutionaliseret" i partisystemerne og har på den måde overlevet deres samfundsmæssige grundlag. Disse konfliktlinjer er blevet en central del af den måde, man forstår politik på i forskellige lande. Dermed er de også udgangspunktet, når nye emner skal fortolkes politisk. Nye emner vil typisk blive søgt forstået som nye eksempler på de veletablerede konflikter, som konfliktlinjer er et udtryk for. Hvis dette ikke lader sig gøre, vil nye emner have svært ved at få politisk opmærksomhed, som eksemplet med aktiv dødshjælp viste.

Dette rejser imidlertid også et behov for en nærmere udforskning af, hvornår og hvordan nye emner lader sig optage i eksisterende konfliktlinjer i partisystemer, særligt i relation til højre-venstrekonflikten, som har været den domi-

nerende konfliktlinje i de fleste vestlige lande. Denne konflikt spiller fortsat en central rolle. Dels fordi de emner, som traditionelt har udgjort højre-venstre konfliktens substans som for eksempel økonomi og socialpolitik stadig er vigtige, – selvom de med klassepolitikkenes forsvinden har mistet deres monopol på den politiske dagsorden – dels fordi nye emner har ladet sig indfortolke i højre-venstre konflikten. Miljø er et godt eksempel, idet det i høj grad er blevet fortolket som et spørgsmål om kapitalisme vs. beskyttelse af natur og mennesker (arbejdere) mod forurening.

Den fortsatte betydning af højre-venstre konflikten kunne umiddelbart tyde på en fortsættelse af klassepolitikken i kraft af dens institutionaliserede rolle i partisystemet. Man skal imidlertid hæfte sig ved, at højre-venstrekonfliktens fortsatte betydning, også hænger sammen med dens ”fleksibilitet” i forhold til nye emner. Flygtninge- og indvandrerspørgsmålet er således langt hen ad vejen blevet til et højre-venstrespørgsmål, men samtidig ikke ud fra en klassepolitisk vinkel.⁵ Ud fra denne vinkel skulle man forvente, at venstrefløjen var mest kritisk overfor indvandring ud fra et ønske om at beskytte eksisterende overenskomster og rettigheder, mens højrefløjen skulle støtte øget indvandring for at sikre billig arbejdskraft til erhvervslivet. Denne fortolkning af emnet var faktisk dominerende, da det første gang fik en vis politisk opmærksomhed først i 1970’erne (Green-Pedersen, 2011: 84-85), men da emnet igen kom frem i midten af 1980’erne var denne klassepolitiske fortolkning forsvundet.

Hvad har vi lært om (det danske) demokrati?

I et lidt bredere perspektiv er et af afhandlingens centrale budskaber, at de politiske partier fortsat spiller en nøglerolle i politik. De har ikke tidligere tids mange medlemmer, men det betyder ikke, at de ikke spiller en central rolle i politik. Politisk dagsordensfastsættelse er blevet vigtig i kraft af, at den politiske dagsorden er blevet mere åben, og de politiske partier er helt afgørende aktører i politisk dagsordensfastsættelse. Heraf følger også, at tabet af medlemmer ikke nødvendigvis kan tages som udtryk for et demokratisk problem. Dette har ellers været den typiske tilgangsvinkel i forskningen i politiske partier. Den har været domineret af en ”end of party” (Whiteley, 2011) vinkel, hvor partiernes betydning er forsvundet med deres medlemmer, og tilbage står et demokratisk tomrum. Implicit i denne partiforskning har ligget netop klassepolitikken partimodel, hvor partier er repræsentanter for bestemte sociale grupper, som de er knyttet til gennem partimedlemmer.

At partierne fortsat spiller en nøglerolle for et demokrati som det danske er grundlæggende positivt, fordi partiernes har en vigtig demokratisk legitimitet, men samtidig kalder det også på forskning som mere præcist kan specificere de

politiske partiers virkemåde i et moderne demokrati. Her har studier af parti-medlemmer begrænset relevans.

I forlængelse heraf er det vigtigt at fremhæve præcis, hvad der menes med, at partierne spiller en afgørende rolle i politisk dagsordensfastsættelse. Dette skal ikke forstås på den måde, at enkelte partier kontrollerer eller bestemmer den politiske dagsorden, heller ikke de store oppositionspartier, hvis rolle ellers blev fremhævet ovenfor. Det er konkurrence imellem partierne, forstået som partisystemet, som spiller en afgørende rolle i politisk dagsordensfastsættelse. Det er altså partiernes indbyrdes konkurrence, som er en vigtig faktor i moderne politik, ikke de enkelte partier.

I forhold til de demokratiske implikationer af dette bliver det afgørende spørgsmål især, hvilken grad af responsivitet partisystemet har i forhold til vælgerbefolkningen. Hvis partisystemet er et "lukket kredsløb" uden påvirkning fra, hvilke emner befolkningen finder vigtige, og hvilke holdninger befolkningen har til emnerne, er det problematisk for et moderne demokrati. En sådan opfattelse af partisystemet ligger langt hen ad vejen i Katz og Mairs (1995) såkaldte "kartelpartimodel", hvor eksisterende partier udgør et kartel, som holder nye partier og emner ude af partikonkurrence. Her peger afhandlingen på, at dette i nogle sammenhænge ikke er en helt urimelig beskrivelse. Partikonkurrencen har i høj grad været med til at holde EU-spørgsmålet væk fra dansk politik, bortset fra folkeafstemningssituationen. Omvendt er der andre emner, hvor partisystemet har vist en høj grad af responsivitet. Det bedste eksempel er flygtninge- og indvandrerspørgsmålet, hvor partikonkurrence har resulteret i, at emnet har fået stor politiske opmærksomhed, og den faktiske førte politik i høj grad er blevet tilpasset befolkningens ønsker (Green-Pedersen, 2012b). Videre peger dette på betydningen af at forstå, under hvilke betingelser partisystemet er og ikke er responsivt. Afhandlingen peger her på betydningen af de incitamenter, som de partier, der udgør regeringsalternativerne, har. Det er dem, der sikrer responsiviteten i forhold til vælgerbefolkningen. Videre udforskning af, hvornår partisystemer er responsive overfor vælgerbefolkningen er med andre ord en central forskningsmæssig opgave, hvis man gerne vil forstå partier i nye tider.

Noter

1. Afhandlingen består af en sammenfattende bog (Green-Pedersen, 2011) samt otte artikler i internationale tidsskrifter (Green-Pedersen, 2007a/b, 2010, 2011; Green-Pedersen og Krogstrup 2008; Green-Pedersen og Wolfe, 2009; Green-Pedersen og Mortensen, 2010; Green-Pedersen og Stubager, 2010). Denne artikel er en omar-

- bejdet udgave af den indledende præsentation af afhandlingen i forbindelse med forsvaret.
2. I dansk sammenhæng kan man tale om ”klassepolitik”, fordi politik grundlæggende var organiseret klassekamp mellem arbejdere og kapital, mens det i et bredere komparativt perspektiv er mere rimeligt at tale om politik som organiseret kamp mellem sociale grupper. I en del andre lande har konflikter mellem andre sociale grupper end klasse spillet en væsentlig rolle, fx konflikter mellem religiøse grupper eller mellem religiøse og ikke-religiøse grupper.
 3. Datasættene går for de flestes vedkommende tilbage til 1953 og er opdateret til 2003 eller senere, se www.agendasetting.dk.
 4. Afhandlingens empiriske studier er primært afrapporteret i de otte tidsskriftsartikler, der indgår i afhandlingen.
 5. Hvis man placerer partierne på en skala ud fra deres holdninger til flygtninge og indvandrere, vil den være identisk med højre-venstreskalaen med undtagelse af, at Det Radikale Venstre indtager en position til venstre for Socialdemokratiet.

Litteratur

- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen og Bryan D. Jones (2006). Comparative Policy Agendas. *Journal of European Public Policy* 13 (7): 959-974.
- Bille, Lars og Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2007a). The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective: Euthanasia as a Political Issue in Denmark, Belgium, and the Netherlands. *Comparative Politics* 39 (3): 273-291.
- Green-Pedersen, Christoffer (2007b). The Growing Importance of Issue Competition. The Changing Nature of Party Competition in Western Europe. *Political Studies* 55 (4): 608-628.
- Green-Pedersen, Christoffer (2010). Bringing Parties Back In. The Development of Parliamentary Activities in Western Europe. *Party Politics* 16 (3): 347-369.
- Green-Pedersen, Christoffer (2011). *Partier i nye tider. Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2012a). A Giant Fast Asleep? *Political Studies* 60 (1): 115-130.
- Green-Pedersen, Christoffer (2012b). The Cartel Party Thesis Revisited. The Role of Political Parties in Contemporary Democracy, pp. 147-154 i Jens Blom-Hansen et al. (red.), *Democracy, Elections and Political Parties*. Aarhus: Politica.
- Green-Pedersen, Christoffer og Jesper Krogstrup (2008). Immigration as a Political Issue in Denmark and Sweden. How Party Competition Shapes Political Agendas. *European Journal of Political Research* 47 (5): 610-634.

- Green-Pedersen, Christoffer og Peter B. Mortensen (2010). Who Sets the Agenda and Who Responds to It in the Danish Parliament? *European Journal of Political Research* 49 (2): 257-281.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010). The Political Conditionality of Mass Media Influence. When Do Parties Follow Mass Media Attention? *British Journal of Political Science* 40 (3): 663-677.
- Green-Pedersen, Christoffer og Michelle Wolfe (2009). The Hare and the Tortoise Once Again. The Institutionalization of Environmental Attention in the US and Denmark. *Governance* 22 (4): 625-646.
- Katz, Richard og Peter Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- Lund, Anker Brink (2000). De journalistiske fødekæder, pp. 143-152 i Anker Brink Lund (red.), *Først med det sidste. En nyhedsuge i Danmark*. Aarhus: Ajour.
- Mair, Peter (2006). Cleavages, pp. 371-375 i Richard Katz og William Crotty (red.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben B. Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- van Biezen, Ingrid, Peter Mair og Thomas Poguntke (2011). Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51 (1): 24-56.
- Whiteley, Paul (2011). Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World. *Party Politics* 17 (1): 21-44.
- Østerud, Øjvind, Frederik Engelstad og Per Selle (2003). *Makten og Demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Mogens N. Pedersen

En dagsordensættende disputats¹

I 1969 disputerede historikeren Vagn Dybdahl for den filosofiske doktorgrad med en tobinds afhandling om *Partier og erhverv*. Næsten 650 sider var det blevet til efter mange års arbejde. En stor og i egentligste forstand håndarbejdspræget indsamling af data var gået forud.

Hvorfor nævne denne sag her? Fordi en ung fløs, tydeligvis påvirket af tidens trang til at rive monumenter ned, tillod sig at kritisere den hellige disputatsordning. Herskende normer havde bevirket, at den ellers selskabeligt anlagte Vagn Dybdahl havde været dømt til mangeårig ensomhed. Datidens krav om hemmeligholdelse, enkeltmandsarbejde og monografiform harmonerer ikke med de fleste forskeres ønske om at kommunikere. ”Prisen for enkeltmandsarbejdet bliver let lang produktionstid, blokering af et forskningsområde for andre, anvendelse af forældede metoder, og, værst af alt, forsinkelse af anden, og måske lige så vigtig forskning, både den pågældende og andres”, blev det nok så kålhøgent sagt (Pedersen, 1969). Og for at gnide salt i såret blev det endda påpeget, at Vagn Dybdahl kunne være blevet den første i verden, der udnyttede utrykte valgmateriale fra tiden før 1900, om han havde publiceret løbende. Nu var det en englænder, der løb med æren.

Meget er sket siden dengang. Disputatser kom en overgang i miskredit. Ph.d.-ordningens virkning gjorde også de klassiske disputatser mere sjældne.

Det er derfor værd at indlede med at fastslå, at det er flot, når der med års mellemrum sker det, der sker i dag! Og så er der endda tale om noget særligt – formmæssigt – der fortjener særlig lovprisning.

Christoffer Green-Pedersen (herefter: CG-P) har nemlig valgt en form, der er andre former overlegen. Han har kombineret løbende publikation af otte artikler, alle i top-tidsskrifter, med en monografi (Green-Pedersen, 2011), der ikke bare er en simpel sammenfatning af artiklerne, men et selvstændigt bidrag. Og som endda udkommer på dansk og i en meget læsevenlig form.

I denne korte version af oppositionsindlægget undlades en gennemgang af bogens struktur og fine disposition. Dog bør fremhæves den forbilledlige literaturgennemgang og relatering af CG-P's bidrag til ret så forskellige forskningstraditioner. Man savner ikke meget, men kan dog undre sig over, at Erik Damgaards særdeles relevante disputats og Henrik Jensens arbejde om partigrupper ikke er så meget som nævnt (Damgaard, 1977; Jensen, 2002). I et værk, der handler om partier, partisystemer, oppositioner mv. – og som har så store ambitioner – kan man også savne brug af Robert A. Dahl (1966) og Gio-

vanni Sartori (1976) – for blot at nævne nogle få relevante værker. Men dette er småting.

Bemærkninger om det teoretiske aspekt

Den tese, der udgør afhandlingens omdrejningspunkt, kan fremstilles ret enkelt: Med klassepolitikken forsvinden har konkurrencen om at beherske og udvide den politiske dagsorden fået gode/bedre vilkår. Og det er partierne, der sætter dagsordenen i et kompliceret spil, der dog kan koges ned til noget temmelig enkelt: Mens regeringen har travlt med at regere, har især oppositionen gode tider. Den har relativt held med at få emner på den politiske dagsorden, i hvert fald *hvis* disse emner ”passer ind” i den klassiske venstre-højredimension (har ”koalitionspotentiale”) og *hvis* oppositionen har såkaldt ”ejerskab” til emnet. Det er denne problematik, der driver værket – og vel også så langt CG-P når.

Da 2. opponent vil gøre mere ud af klassepolitikken mulige forsvinden, kan jeg her nøjes med at notere, at påstanden er central for forfatteren. Den bruges nærmest som et mantra, hvorved som bekendt forstås ”et helligt ord, der benyttes i et ritual, hvor den gentagne fremsigelse af ordet skal bevirke klaring af ånden, frelse og forening med det guddommelige”. Havde forfatteren konsulteret nyere litteratur om parlamentet og partiernes adfærd i dette, ville han have måttet problematisere sit mantra, for den fortsat betydelige endimensionalitet i partiernes adfærd tyder dog på, at ”den klassiske højre-venstreskala synes at leve og have det godt” (Kurrild-Klitgaard et al., 2008: 207). Fordi, velsagtens, samme skala hviler på dens gamle basis: klassepolitikken.

Det overlades til 2. opponent at forhøre nærmere. Her nøjes jeg med at notere nogle positioner:

- Påstand 1: Klassepolitikken død er ikke tilstrækkeligt dokumenteret.
- Påstand 2: Klassepolitikken død er ikke en nødvendig forudsætning for væksten i dagsordenkonkurrencen.
- Påstand 3: Højre-venstrestrukturen i parlamentet er fortsat en afspejling af en klassekonflikt – (hvilket også indrømmes adskillige steder (se pp. 46, 83, 153)). Den lever endda måske bedre i morgen og i dag end i går. Det har fx også Lars Bille (2011: 959) hævdet.
- Påstand 4: Meget af tænkningen i disputatsen forudsætter et veldefineret og fast tobloksystem – en ”rød” og en ”blå” blok. Dermed også en stabil opposition. Hvordan der måtte ske ændringer i denne struktur ligger uden for afhandlingens opmærksomhed. Hvad der foregår på den klassiske midte, når partierne skifter ham,

kunne godt have været behandlet noget mere. Det dynamiske aspekt er ikke afhandlingens stærke side.

Påstand 5: Modellen abstraherer fra valgene og fra den vælgermæssige effekt af ændrede dagsordner. Det er et savn, at samspillet mellem de politiske partier og vælgerne ikke fylder mere. Bider vælgerne på krogen? Hvordan? Og i hvilket omfang? Man savner i høj grad nogle handlende og vælgende mennesker i denne akademiske afhandling!

Denne korte diskussion må konkludere således: CG-P's indlæg er et vigtigt supplement til traditionel partisystemanalyse, fordi det integrerer dagsorden-traditionen med det "klassepolitiske"/cleavage-orienterede tradition/perspektiv. Men det kan ikke erstatte sidstnævnte.

Bemærkninger om data og operationalisering

Titlen på denne artikel er valgt med omhu. En væsentlig grund til min begejstring har at gøre med, at CG-P sammen med sin projektgruppe har indsamlet et stort og meget varieret datamateriale. Ydermere må man rose den forbilledlige datadokumentation og den kildekritiske diskussion. At forfatteren så efter megen kritik af de upålidelige partimanifestdata alligevel ender med at benytte dem, er han ikke ene om.

Det samlede datasæt vil kunne og bør bruges og udbygges over tid og med tilkomst af nye variabler. Man må også håbe, at det vil ske, for projektet udnytter kun ganske få egenskaber ved de forskellige data-enheder, og CG-P bruger selv kun en mindre del af de foreliggende data. Alt for ofte er der i dansk statskundskab sket det, at man efter store og bekostelige indsamlinger af data lige har skummet fløden og derefter ladet materialet bagude.

Emnekodningen er nok den vigtigste indsats på det datamæssige område. Her har Baumgartner og Jones fungeret som en god standard, der har kunnet tilpasses til danske forhold. Men kodenøglen kan let blive til en prokrustesseng. Mange emner lader sig kun forstå ordentligt, hvis man er i stand til at kode deres forskellige aspekter. CG-P siger herom meget rigtigt, at der er forbundet et "uundgåeligt vilkårlighedselement" (p. 65) med afgrænsningen af emnerne. Men det har ikke holdt ham tilbage, og det er godt nok. Men man kunne have ønsket sig, at det var muligt at kode lidt mindre endimensionalt. Er fx sagskomplekset omkring "grøn vækst" entydigt? Hvordan skal man dog kode debatter mv. om den nu afdøde "betalingsring", også kaldet "trængselsringen"? Hvad var her vigtigst: miljø, trafik, afgifter, energi, regionalpolitik – eller?

Beskrivelsen af udviklingen i den politiske dagsorden viser et klart mønster, startende i 1953. Folketingsdebatterne bliver længere og længere. I nogen grad gælder det også for partiernes ”valgprogrammer”. Heri er der ikke meget nyt. Mere interessant er den observation, at man skal bruge flere og flere kodekategorier for at opfange indholdet i folketingsdebatterne og i valgprogrammerne.

Man kan vel problematisere denne udvikling en smule:

- Kan væksten være et produkt – til dels – af kodningen?
- Fører tilkomsten af nye områder for offentlig regulering måske til nogle selvforstærkende udviklinger, en slags dynamisk effekt? Hver gang en ny befolkningsgruppe eller institution indlemmes i den velfærdsstatslige udvikling, åbnes der op for en sand Pandoras æske. Sligt så man fx, da universiteterne blev til anliggender for lovgivningsmagten i slutningen af 1960’erne. Pludselig måtte Folketinget – enten partierne ville det eller ej – beskæftige sig med helt nye emneområder og problemer (cf. Peder- sen, 1982: 263-264).
- Kan udviklingen tænkes at fortsætte? Kan den bremses?
- Og hvorfor ikke stille det uartige normative spørgsmål, om den burde bremses, fx gennem en adækvat tilpasning af institutionen, for nu at referere tilbage til den ikke-citerede Erik Damgaard?

Når man betragter de langtidstendenser, som fremlægges, ikke mindst i det centrale kapitel 3 i bogen, kan man ikke lade være med at mindes et gammelt rim, forfattet af den engelske økonom Sir Alec Cairncross (Economist, 1991):

A trend is a trend is a trend,
but the question is will it bend?
Will it alter its course,
through some unforeseen force
and come to a premature end?

Disputatsen ligger på bordet, men der er vel alligevel grund til at spørge, om vi monstro er på vej ind i en ny tid efter 2010-11? Måske er de traditionelle spørgsmål om ressourcefordeling i samfundet blevet vigtigere; den klassiske venstre-højredimension er dermed måske også blevet vigtigere – blandt vælgerne såvel som i og mellem partierne. Man kunne have ønsket sig, om forfatteren havde haft mulighed for et lille efterskrift om de sidste måneders politiske debat blandt politikerne. Har klasse- og fordelingspolitikken ikke stadig primat? Her ligger en række projekter og venter på forskningsgruppen eller andre, der får adgang til den store database.

Spørgsmål i Folketinget: Greshams lov?

§ 20-spørgsmålene i Folketinget spiller en ikke ubetydelig rolle, såvel i bogen som i en af tidsskriftafhandlingerne. Om de analyserede data udgør omkring 75.000 eller helt nøjagtigt 63.738 enheder er for så vidt underordnet. Der er tale om en stor mængde, som CG-P udnytter til at finde støtte for afhandlingens overordnede tese. Dagsordenbegrebet/-begreberne knytter logisk til parti- og partisystemniveauet. Partierne opfattes helt overvejende som enhedsaktører, en forståelse som forfatteren jo deler med den ikke nævnte Henrik Jensen (2002). Analysen bevæger sig derfor aldrig ned på individniveau.

Men man bør ikke se bort fra, at § 20-spørgsmålene – knap så meget ”onsdagsspørgsmålene” – er forskellige fra mange andre aktiviteter i parlamentet ved just at være knyttet til det enkelte medlem mere end til partiet som kollektiv aktør. Partigruppen har ingen selvstændig – tænkende, strategisk – rolle! Talrige undersøgelser, begyndende med Chester og Bowrings pionerarbejde fra 1962, har dokumenteret, at parlamentsmedlemmers motivation til at spørge er yderst kompleks. De kan ønske at holde en minister ansvarlig; de kan tvinge ministeren til handling; de kan skaffe sig nyttig information; de kan forsvare eller fremme lokale eller kredsinteresser; de kan synliggøre sig selv etc. Hvorledes alt dette forliges med den centrale dagsordenoptik er ikke helt nemt at se.

Udviklingen i antallet af spørgsmål er voldsom, her i landet såvel som andre steder hvor en lignende institution findes. Hvorfor, mon? Her påstår CG-P, at forklaringen er den øgede konkurrence om dagsordenen. Han afviser, at forklaringen skal søges i den voldsomt øgede stabsbistand (som mere end en nødvendig betingelse); han mener åbenbart, at øget issue-konkurrence bedre forklarer væksten. Jeg er ikke overbevist – og kom faktisk til at tænke på en ældgammel økonomisk lovmæssighed, der går ud på, at mindre lødige mønter vil fortrænge de mere lødige fra omløbet, når mønterne har samme nominelle værdi. Man fristes til at se udviklingen på spørgemarkedet som en indikation af, at Greshams lov ikke bare gælder på et klassisk pengemarked, men såmænd også for parlamentsaktiviteter.

Det skal medgives, at CG-P til sidst i sin 2010-afhandling (Green-Pedersen, 2010: 359-360) åbner op for, at § 20-spørgsmål også kan tjene andre formål end issue-konkurrence. Det er klogt af ham, for så behøver han ikke at blive så overrasket over, at fx transportanliggender spiller så stor en rolle. Men modelens simple elegance lider jo derved.

Lad mig derfor slutte med fire påstande om denne problematik:

- Påstand 1: § 20-spørgsmål stilles af den enkelte MF helt på eget initiativ – godt hjulpet på vej af de talrige og politologisk trænede studentermedhjælpere.
- Påstand 2: En betydelig andel af § 20-spørgsmålene er motiveret af MF's ønske om at tjene kreds og landsdel og at i det hele taget – blive synlig.
- Påstand 3: Bruges disse § 20-data analytisk på parti- og partisystemniveau, burde de nok renses for den personlige motivations effekt og for den voldsomme forekomst – de senere år især – af "multiple" spørgsmål – talrige nærmest enslydende spørgsmål om det samme emne.
- Påstand 4: Disse datas relevans for den partipolitiske dagsordens karakter forudsætter en teoretisk overvejelse om en "usynlig hånd". CG-P nøjes her med at sige, at MF'erne *instinktivt* forstår, hvad man skal gøre – og undgå at gøre. Det er for lidt.

Metodiske problemer: casestudiernes problematik

Gary King et al. (1994: 13) gjorde engang opmærksom på, at "investigators often take down the scaffolding after putting up their intellectual buildings, leaving little trace of the agony and uncertainty of construction".

Sådan skal en god afhandling vel se ud. Det gælder også den foreliggende, hvor der ikke findes mange spor af, at der har været brugt et stillads undervejs. Så læseren må nøjes med at spekulere over, hvorledes fremgangsmåden har været.

Der er tale om en undersøgelse med et generaliserende sigte. Herom kan der ikke herske tvivl. Men der er også tale om et casestudie – eller rettere flere cases – seks i alt – indbygget i én case, den danske. Hvorledes har de været brugt – og til hvad?

Der er først tre flotte analyser af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet, miljøpolitikken og sundhedspolitikken. Her har partierne opført sig helt efter bogen, dvs. at "billedet langt hen ad vejen lader sig forklare af det opstillede teoriapparat" (p. 108). Så langt, så godt. De tre næste cases omhandler nogle emner, der ikke kom på den partipolitiske dagsorden i samme omfang. De er "non-cases", men er vel sagtens udvalgt, fordi mindst to af dem har fået en central plads på dagsordenen i andre lande, men ikke i Danmark. Men hvor velegnede er de til at støtte det principale argument?

Tag nu først moralitetsspørgsmålene. Her er den danske situation *sui generis*. Partiernes gruppemedlemmer er principielt "fritstillede". Partierne har bevidst valgt ikke at have nogen politisk linje. Deres vælgere er heller ikke enige. Gør

det området til en god case? CG-P konstaterer her, at emnet konstituerer en ”anden” dimension i lande som Holland og Belgien. Men er det nok støtte for det teoretiske argument?

EU-spørgsmålet opfylder heller ikke (bortset fra 1986) koalitionskriteriet; her har der indtil for ret nylig eksisteret stor uenighed internt i det dengang største parti og i flere af de andre. Og i øvrigt findes et farligt ”alternativt partisystem”, som slet ikke omtales. Igen er det et andet land – Norge – der må ”redde” situationen. Men kun til dels, for politiseringen af EU-spørgsmålet har kun været periodevis – og er vel i øvrigt ved at forsvinde, fordi de norske vælgere i stærkt stigende omfang har vendt ryggen til Europa.

Boligpolitikken, som i tidligere tider var koncentreret om den almennyttige boligsektor, hvor SD havde ejerskabet, er senere blevet til et felt, hvor der findes en latent konflikt internt i det største parti – og nok også i flere af de andre. Det skaber selvfølgelig en usikkerhed, som kan medvirke til at neddæmpe lysten til at sætte emnet på dagsordenen.

Men er de tre cases særligt gode til at bekræfte det overordnede teoretiske argument? Er det ikke den store interne uenighed i partierne, især på vælgerniveauet, der er på spil, og som derfor burde have været indbygget bedre i modellen?

Når man skal vurdere teoriens karakter, må man begynde med at konstatere, at den ikke er anvendelig til forudsigelser. Den anviser nogle (nødvendige) ”mulighedsbetingelser”, der, kombineret med de rette ”politiseringsanledninger” blandt – mulige – emner, kan muliggøre ændringer i den politiske dagsorden. De 2 x 3 cases fortolkes i lyset heraf, men om de kun og udelukkende kan tolkes inden for denne forståelsesramme er en påstand.

Hvis man alligevel accepterer ”teorien”, kunne man vel ønske sig, at dens danske gyldighedsområde også blev drøftet engang. Har den fx også gyldighed for kommunerne? Det var vel værd at drøfte.

”Teorien” udvikles på et dansk materiale. Men den danske problematik er samtidig i sig selv en case. Man kunne ønske sig at vide, hvor langt gyldighedsområdet rækker. Til Storbritannien? USA? Tyskland? Italien? Er det virkelig rigtigt, som det siges et sted (p. 16), at man kunne have skrevet den samme bog om de fleste vesteuropæiske lande?

Denne problematisering bringer os tilbage til de ubrugte ”klassikere”, især Dahl og Sartori, der studerede oppositioner og partisystemer med vidt forskelligt format og med forskellige konfliktlinjer. De var opmærksomme på relationen mellem enhedsstater og forbundsstater. Forskellige lovgivningsbegreber og -domæner var for dem også relevante. Det ville have været oplagt, om CG-P fx havde inddraget Sartoris væsentlige sondring mellem et partisystems ”format”

og dets ”mechanics”. Men lad nu spørgsmålet om det danske tilfældes egnethed som grundlag for yderligere generalisering hvile.

Skal man sammenfatte disse overvejelser, kan det gøres ved at spørge, hvordan man kan karakterisere brugen af cases. Her er det oplagt, at vi ikke kan tale om en a-teoretisk tilgang. Slet ikke. Danmark præsenteres med god grund heller ikke som en såkaldt kritisk case.

Men hvad er det, forfatteren gør? Genererer han hypoteser? Afprøver han en teori? Fortolker han et materiale i lyset af en teori? Bruger han en teori? Svaret kan gives ved at citere fra bedømmelsesudvalgets indstilling:

Formålet med afhandlingen er angiveligt at præsentere et teoriapparat og afprøve dets hensigtsmæssighed. Det er imidlertid ikke ganske klart, om og hvordan en sådan afprøvning faktisk er sket, for snart bruges teoriapparatet til at forstå en (dansk) udvikling med, og snart ses en konstateret udvikling som støtte til teoriapparatets anvendelighed/sandhed. Fremstillingen får dermed karakter af en – ikke altid lige køn – blanding af test og fortolkning.

Men det er vigtigt her at slå fast, at man uanset det her sagte har at gøre med en høj grad af teoribevisthed og -aspiration i denne afhandling. Det er værdifuldt. Og fremstillingen, såvel i bogen som i de mange tidsskriftafhandlinger giver god mening. Der rejses mange vigtige og meningsfulde spørgsmål, som kan og bør følges op.

En – foreløbig – konklusion: fem kritiske spørgsmål!

Konklusionen på denne opposition kan jeg nå frem til ved at stille nogle spørgsmål, som i mange år har været mine ledetråde i forbindelse med evaluering af parlamentsforskning (Pedersen, 1984):

1. Har afhandlingen overvejende et deskriptivt sigte, eller er målet generalisering? Det sidste er tilfældet, måske endda vel meget. CG-P kører hårdt på, når det gælder om at finde støtte til det teoretiske argument. Karl Popper og hans falsifikationstese har ikke fået mange chancer.
2. Har forfatteren brugt den eksisterende litteratur på feltet, og har han integreret resultaterne i denne? Svaret er ja, meget fint, om end man dog som nævnt savner lidt hist og her!
3. Har interessen været koncentreret om den enkelte nationale situation, eller ses forskningsproblemet i et komparativt generelt perspektiv? Her må man konstatere, at den danske situation er i fokus, men at der også findes flotte udblik, mest i form af solide tolandssammenligninger. En systematisk komparativ behandling får man dog ikke.

4. Koncentreres interessen om et enkelt punkt i tid, eller anlægges et longitudinalt, måske endda et dynamisk perspektiv? Her har afhandlingen sin store styrke i de systematiske sammenligninger af ligheder og forskelle mellem perioder. Et dynamisk perspektiv ville nok have krævet, at man gik videre og inddrog vælgerne og vælgernes adfærd. Men dem hører man ikke meget til og om. Regeringspartierne og deres skiftende strategier fremtræder også med en lidt bleg farve.
5. Er forskeren uinteresseret/ikke opmærksom på problemstillingens normative aspekt(er) – eller diskuterer han disse? Her er jeg lidt skuffet, for CG-P nøjes vel med at hævde, at partiernes ændrede rolle ikke udgør noget demokratisk problem (p. 161). Men herved forudsættes – med Schattschneider – at kernen i et moderne demokrati er konkurrence på eliteplan. Man kunne da alligevel have stillet mange spørgsmål af normativ karakter om partiernes adfærd og om Folketingets måde at organisere debatten på. Lad det nu hvile.

Denne afhandling, bogen såvel som tidsskriftartiklerne, opfylder mine ønskekrav. Måske ikke 100 procent, men dog tæt derpå! Det er et flot arbejde! Det er i international topklasse – og med potentiale til at kunne blive dagsordensættende for dansk empirisk statskundskab!

Note

1. Denne artikel er baseret på det talepapir, der lå til grund for mit indlæg d. 20. januar 2012. Under de givne omstændigheder – det var oprindeligt planlagt, at Hanne Marthe Narud skulle have været 1. opponent – kunne der ikke dengang præsteres et fuldt udarbejdet manuskript. Jeg har valgt at bevare den punktvis disposition.

Litteratur

- Bille, Lars (2011). Denmark. *European Journal of Political Research* 50: 955-959.
- Chester, D.N. og Nona Bowring (1962). *Questions in Parliament*. Oxford: Clarendon Press.
- Dahl, Robert A. (red.) (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven & London: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Dybdahl, Vagn (1969). *Partier og erhverv. Studier i partiorganisation og byerhvervenes politiske aktivitet ca. 1880 – ca. 1913*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Economist* (1991). Reading the tea leaves (leader), 10. august, p. 14.

- Green-Pedersen, Christoffer (2010). Bringing Parties into Parliament. *Party Politics* 16: 347-369.
- Green-Pedersen, Christoffer (2011). *Partier i nye tider – Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kurrild-Klitgaard, Peter, Robert Klemmensen og Mogens N. Pedersen (2008). Højre, venstre eller midte? Et empirisk perspektiv på partirummet i dansk politik, pp. 185-213 i Karina Kosiara-Pedersen og Peter Kurrild-Klitgaard (red.), *Partier og partisystemer i forandring. Festskrift til Lars Bille*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, Mogens N. (1969). Partierne i støbeskeen. *Kronik. Aarhus Stiftstidende* 11. december.
- Pedersen, Mogens N. (1982). Denmark: state and university – from coexistence to collision, pp. 233-274 i Hans Daalder og Edward Shils (red.), *Universities, Politicians and Bureaucrats*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1984). Research on European Parliaments: A Review Article on Scholarly and Institutional Variety. *Legislative Studies Quarterly* IX: 505-529.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis. Vol.1*. Cambridge: Cambridge University Press.

Palle Svensson

En enkel eller mere kompliceret forklaring?

Vi har her at gøre med et meget sobert og solidt arbejde. Det er rigtig flot, at Green-Pedersen på få år har fået otte artikler optaget i anerkendte, internationale tidsskrifter – faktisk har han fået optaget endnu flere – men disse otte samler sig på imponerende måde om det samme emne og bidrager med forskellige vinkler til at belyse hans hovedtese. Desuden er der jo kommet en flot monografi ud af hans forskningsprojekt. Denne monografi, denne bog, er ikke blot afhandlingens sammenfatning og en sammenskrivning af resultaterne i de otte artikler, den tager også en række tværgående aspekter op til nærmere behandling – aspekter, som kun i et vist omfang kommer frem i artiklerne.

Som forsamlingen kan forstå, er jeg rigtig imponeret af Green-Pedersens arbejde. Jeg har lært meget om dansk politik ved at læse hans bog og artikler, og det har givet anledning til en del eftertanke og nye overvejelser. Hvad mere kan man forlange af et videnskabeligt arbejde? Vi får jo aldrig den endelige og fuldstændige sandhed om de drivende kræfter i dansk politik – ikke blot fordi der er så mange faktorer i spil, men også fordi de ikke er uforanderlige, men ændrer sig over tid.

Nu er det sådan, at som officiel opponenter er det ikke blot min opgave at rose det indleverede arbejde, men også at diskutere de antagelser, der ligger til grund for forskningen, de resultater, der er kommet ud af analyserne, og de mulige konsekvenser eller perspektiver af de opnåede resultater.

Så hvis tilhørerne oplever, at jeg fra at være anerkendende og rosende nu går over til at være kritisk og konfronterende, så ligger det i min opgave.

Afgrænsninger

Før vi går i gang, skal vi blive enige om afgrænsningen af de opnåede resultater. Det fremgår af afhandlingens undertitel, at det drejer sig om dansk politik, og et bestemt aspekt af dansk politik, nemlig fastsættelsen af den politiske dagsorden. Fokus er på Danmark (p. 17), men der er også komparative analyser i afhandlingen, fx politiseringen af dødshjælp i Danmark, Belgien og Nederlandene (artikel 1), om miljøspørgsmålet i Danmark og USA (artikel 5 skrevet sammen med Michelle Wolfe) og om politiseringen af immigration i Danmark og Sverige (nr. 3 skrevet sammen med Jesper Krogstrup). Derimod fremgår

det ikke helt klart og direkte hvilken periode, der behandles, og der er også en række centrale begreber, som jeg godt vil have præciseret.

Først det centrale emne: Green-Pedersen opererer her med forskellige termer/udtryk: "den politiske dagsorden" (undertitlen og p. 11), "den partipolitiske dagsorden" (p. 14) og "politisk dagsordensfastsættelse" (forord, p. 7). Er det forskellige udtryk for det samme? Er emnet nærmere bestemt senere i afhandlingen ved den operationelle definition ved partipolitisk *opmærksomhed* på mere end 5 pct. i folketingsdebatterne, og/eller at de tre store partier, Socialdemokratiet, Venstre og Konservative, omtaler emnet i deres partiprogrammer (p. 77)? Eller er der tale om nuanceforskelle?

Dernæst analyseperioden. Green-Pedersen siger klart (p. 14), at udgangspunktet er 1982, men hvornår slutes analyseperioden? Er det i 2001 med det, som nogle – noget misvisende – har kaldt "systemstiftet" i dansk politik, jf. at der er data om § 20-spørgsmål frem til 2002 (p. 56) – eller har vi de første perioder under VKO med, frem til 2006/07, hvad mange af tabellerne i kapitel 3 antyder?

Endelig nogle centrale begreber: Green-Pedersen argumenterer for, at der har været manglende forskningsinteresse for politiske partier og partikonkurrence i dansk politologi (p. 13). Men argumentationen for de politiske partiers centrale betydning skaber behov for en klarere redegørelse for en række centrale begreber. Er det "politiske system" det samme som "partisystemet"? Bestemmes dette system udtømmende ved konkurrencen mellem de politiske partier? Og sker denne konkurrence alene eller først og fremmest på det parlamentariske niveau, i Folketinget?

Hovedtesen

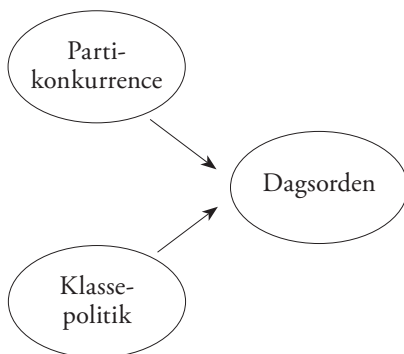
Jeg vil så gå over til at beskæftige mig med hovedtesen i Green-Pedersens afhandling. Har jeg forstået det rigtig, hvis man sammenfatter hovedtesen på denne måde:

- Det er de politiske partiers indbyrdes konkurrence, der bestemmer indholdet af den partipolitiske dagsorden
- Denne dagsorden er vigtig for at forklare den politiske udvikling i et moderne demokrati som det danske
- Det traditionelle klassepolitiske perspektiv giver ikke længere en tilfredsstillende forklaring af den politiske udvikling i Danmark

Kunne man illustrere denne hovedtese med en simpel model, hvor partikonkurrencen (den øverste pil) forklarer den politiske dagsorden, men ikke klassepolitikken (den nederste pil). Til denne tese knytter sig videre en tese om, at

”det politiske system” er blevet mere uafhængigt af det omgivende samfund (pp. 15-16).

Figur 1.



Klassepolitikens forsvinden

Lad mig starte med den centrale antagelse, der danner grundlag for hele afhandlingen: ”Klassepolitikens forsvinden” (jf. kapitel 1, p. 11).

Hvis jeg har forstået det rigtigt, kan man sammenfatte afhandlingens opfattelse af et klassesamfund ved disse karakteristiske træk (pp. 11-12)

- at politik er struktureret ud fra klassepolitiske konflikter, der domineres af økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål
- at vælgerne adfærd forklares ud fra deres kassetilhørsforhold
- at de politiske partier er knyttet til klasserne gennem et stort antal partimedlemmer
- at de har mulighed for at kommunikere med deres bagland gennem en partipresse
- at partierne fungerer som repræsentanter for klasseinteresser

Her man kan rejse spørgsmålet: Hvad er egentlig det teoretiske grundlag for denne karakteristik? Er der noget teoretisk grundlag, eller er der snarere tale om en lidt impressionistisk gennemgang af eksempler (p. 12) på nogle udviklingstræk i dansk politik, som Green-Pedersen mener, er vigtige?

Jeg vil godt bore lidt mere i denne centrale antagelse, der ligger til grund for afhandlingen. Er klassepolitikken virkelig (helt) forsvundet?

Ser man nærmere efter, er der tale om nogle glidende formuleringer i begyndelsen af afhandlingen: ”Økonomi er stadig et vigtigt emne, men nye emner er kommet til” (p. 11); ”... det, man kan kalde for ”klassepolitik” [er] *stort set* ...

forsvundet” (p. 11, min kursivering); ”Vælgeradfærd baseret på klassetilhørsforhold har på samme måde været aftagende siden begyndelsen af 1970’erne, men vedblev dog at være vigtig frem til 1990-valget ... herefter den har haft begrænset betydning” (p.12); og klassepolitikens forsvinden var i 1982 ”så fremskreden, at konsekvenserne kunne studeres” (p. 14). Det bliver så (p. 16) uden modifikationer til ”klassepolitikens forsvinden” – ligesom overskriften på kapitel 1.

Noget er der jo om, at klassepolitik ikke har samme betydning i dag som tidligere, men er det virkelig så entydigt og så kategorisk, at klassepolitik er forsvundet?

Lad os drøfte nogle af de definerende træk. Klassepolitiske konflikter. Green-Pedersen specificerer ikke nærmere, men hvordan vi kan afgøre, om klassekonflikter mellem arbejdere og borgerskab, eller måske blot økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål, slet ikke længere har betydning, eller i hvilket omfang de dog har nogen betydning?

Hvis jeg nu nævner spørgsmål som efterløn, dagpengeperiode, millionærskat, kontanthjælp, hvilken betydning mener Green-Pedersen så, den slags spørgsmål har?

Vi kan også se på vælgeradfærden. Det er rigtigt, at vælgeradfærdsforskerne peger på, at klasse og partivalg ikke længere følges ad som tidligere (Andersen og Andersen, 2003: 207).

Men helt entydigt mener disse vælgeradfærdsforskere nu ikke, at det er, at klasse er uden betydning. Ser man for eksempel på vælgeradfærden i 2001, så er det vel ikke klassepolitik generelt, der har mistet betydning for vælgernes adfærd, men derimod at arbejderne ikke holder sig til venstrefløjen, som de gjorde engang, men i stigende grad er begyndt at stemme på V, K og O. Derimod er de selvstændige fortsat og i stigende grad blevet klassebevidste i deres vælgeradfærd (Andersen og Andersen, 2003: 208, tabel 13.1). Her er der sandelig tale om klassepolitik!

Faktisk konkluderer Andersen og Andersen (2003: 220): ”Alt i alt er der ikke udelukkende tale om, at klasse får mindre betydning; der er også nye klasse- og uddannelsesmæssige skel i befolkning og partisystem.” Dertil kommer så hele debatten, om der er tale om *decline* eller *change* af *class voting* – og hvad det egentlig vil sige at være ”arbejder” i dag. Men det vil nok føre for vidt at gå videre med denne debat ved denne anledning.

Det faldende partimedlemskab og partipressens uddøen er vel fænomener, der ikke entydigt er knyttet til klassepolitikken, og det er i hvert fald udviklinger, der ligger før 1980’erne og 1990’erne (jf. p. 12).

Kunne vi enes om, at klassepolitikken *gradvist* er ved at forsvinde, men at der næppe er tale om en fuldstændig afsluttet proces? Og måske endda ikke en uafvendelig eller nødvendigvis fortløbende proces?

Den centrale tese

Uanset om klassepolitikken nu er helt eller delvis forsvundet, er det interessante spørgsmål, Green-Pedersen rejser i sin afhandling (p. 12).

- Hvis dansk politik ikke længere lader sig forstå [alene, PS] ud fra et klassepolitisk perspektiv, hvordan skal man så forstå dansk politik?
- Hvordan er for eksempel nye emner som flygtninge og indvandrere kommet på den politiske dagsorden?
- Hvilken rolle spiller medierne i politiske beslutningsprocesser?
- Betyder forandringerne, at de politiske partier har mistet deres centrale rolle i politik, og
- Kan man tale om en krise for de politiske partier?

Lad mig her vende tilbage til den centrale tese: at mens klassepolitik var kendetegnet ved, at konfliktlinjerne i det omgivende samfund blev mobiliseret og dermed genfandtes i det politiske system, så har klassepolitikens forsvinden – eller reducerede betydning? – fjernet overensstemmelsen mellem konflikter i det omgivende samfund og det politiske system. ”Det politiske system er således blevet mere uafhængigt af det omgivende samfund” (pp. 15-16).

Men holder det? I artikel 5 – skrevet sammen med Michelle Wolfe – om ”The Institutionalization of Environmental Attention in the US and Denmark”, Multiple vs. Single venue Systems”, viser Green-Pedersen, at miljøreguleringen er gået længere i Danmark end i USA. I artiklen fremsættes en hypotese om, at dette skyldes institutionelle forskelle mellem de to systemer. I USA, hvor dagsordenen kan fastsættes gennem flere kanaler eller på flere arenaer – præsidenten, Kongressen, partierne etc. – har sager forholdsvis let ved at komme på den politiske dagsorden, mens det er vanskeligere at få dem institutionaliseret. I Danmark, hvor dagsordenen først og fremmest fastsættes på én arena, den partipolitiske i Folketinget, er det vanskeligere at få opmærksomhed om nogle sager. Til gengæld er det lettere at få dem institutionaliseret, når de først er kommet på dagsordenen, fordi partierne nærmest har monopol på at sætte opmærksomhed på en sag. Der er altså tale om, at institutionelle forskelle mellem et magtdelingssystem som i USA og et parlamentarisk som i Danmark har betydning for, hvordan fastsættelsen af den politiske dagsorden foregår.

Ideerne, som fremføres i denne artikel er kendte i den forstand, at konfliktstrukturen virker bestemmende for, hvilke sager partierne ønsker at tage

på dagsordenen. Da partierne er de helt dominerende aktører i parlamentariske systemer som det danske, spiller andre arenaer ikke "forstyrrende" ind på policy, sådan som det sker i USA. Det nye i artiklen er kombinationen af teori om dagsordensfastsættelse med spilteoretiske indfaldsvinkler og ideen om, at aktører bruger forskellige arenaer for at få opmærksomhed omkring en sag (*venue shopping*). Dette repræsenterer en spændende og ny tilgang til policy-studier. Sammenligningen af to lande og en enkelt politisk sag giver nok ikke grundlag for brede generaliseringer, men er det ikke tilstrækkeligt til at modificere tesen om, at klassepolitikken forsvinden har fjernet overensstemmelsen mellem konflikter i det omgivende samfund og det politiske system, og at det politiske system er blevet mere uafhængigt af det omgivende samfund?

Giver det derfor ikke mening at supplere den enkle model med en påvirkning fra politiske institutioner (se figur 2)?

Artiklen med Michelle Wolfe er vel også det eneste sted i den samlede afhandling, hvor Green-Pedersen kommer ind på, at fastsættelsen af den partipolitiske dagsorden har betydning for den politiske udvikling, forstået som de politiske beslutninger, der træffes, og hvordan de implementeres? I Green-Pedersens afhandling er den partipolitiske dagsorden vel snarere en afhængig variabel end en mellemkommende variabel (jf. figur 2)?

Betingelser for sagers politisering

Lad os så gå videre og se på betingelserne for, at bestemte sager politiseres, dvs. at de får opmærksomhed i Folketinget, og at de store partier omtaler dem i deres programmer.

I kapitel 2 med overskriften "Oppositionspartier og konfliktstrukturer: Et teoriapparat til studiet af den partipolitiske dagsorden" udvikler Green-Pedersen sin teori om dagsordensfastsættelse. I kapitlet udvikles fire teoretiske påstande:

- For det første karakteriseres den partipolitiske dagsorden som et "strukturelt" fænomen, idet den på den ene side skabes af de emner, som partierne fokuserer deres opmærksomhed på, og på den anden side strukturerer de emner, som partierne kan give opmærksomhed
- For det andet, at oppositionens emnefokus – primært emnefokus hos de oppositionspartier, der er et reelt regeringsalternativ – er afgørende for, hvilke emner der politiseres og får væsentlig opmærksomhed på den partipolitiske dagsorden
- For det tredje, at oppositionens emnefokus bestemmes af to faktorer, dels om et emne kan kobles til den eksisterende politiske konfliktstruk-

tur, dels om oppositionen kan forvente vælgermæssig fremgang ved at politisere et emne

- For det fjerde, at de emner, der opfylder betingelserne for politisering, er afhængige af såkaldte ”politiseringsanledninger”

Centralt står altså en påstand om, at det afgørende for, om emner politiseres, er, om de oppositionspartier, som udgør det reelle regeringsalternativ, har et incitament til at politisere et givet emne.

Dette afhænger ifølge Green-Pedersen af to betingelser – mulighedsbetingelserne – (1) om emnet kan indpasses i partisystemets konfliktstruktur, og (2) om disse oppositionspartier har vælgerne på deres side inden for dette emne og dermed kan opnå en elektoral gevinst ved at politisere emnet.

Disse mulighedsbetingelser er nødvendige, men ikke tilstrækkelige betingelser for politisering, idet det yderligere kræves, at oppositionspartierne udnytter, hvad der betegnes som ”politiserings-anledninger”, dvs. konkrete anledninger for partierne navnlig i form af mediehistorier. Denne teoriudvikling rejser også nogle interessante spørgsmål.

For det første vil det nok overraske mange, at der formuleres en tese om, at det er *oppositionen*, der har en strukturel fordel i kampen om at sætte emner på den partipolitiske dagsorden (p. 46, p. 50 og artikel nr. 6). Det antages gerne, at det er regeringen, der sætter den politiske dagsorden, da den fremsætter de fleste lovforslag og tager initiativ til forhandlinger med andre partier.

Den formulerede tese rejser imidlertid et spørgsmål om datagrundlaget for udviklingen af tesen, da den hviler på de stillede spørgsmål til ministrene i Folketinget. Oppositionspartierne stiller de fleste spørgsmål (jf. kapitel 3), men er det udtryk for at opnå opmærksomhed og for at markere deres egen eksistens – og er det nok til at fastsætte den politiske dagsorden, altså at komme til at indtage en betydelig plads i debatten og få de store partier til at forholde sig til sagen – eller er det snarere udtryk for deres magtesløshed i og med, at de ikke har kapacitet til at udforme deres egne lovforslag?

Det rejser også spørgsmålet om, hvem der i det hele taget lægger mærke til de mange spørgsmål, der stilles til ministrene. Det er vel næppe vælgerne, og måske dårligt nok medierne, fordi det overvældende antal gør det til en ganske vanskelig opgave?

For det andet rejser tesen om den eksisterende politiske konfliktstruktur et væsentligt og centralt spørgsmål. Green-Pedersen argumenterer for, at et partisystem altid vil indeholde en institutionaliseret konfliktstruktur, og at højre-venstredimensionen eller -konflikten i denne konfliktstruktur fortsat spiller en helt central rolle:

Uanset at klassepolitik – og dermed højre-venstre-konfliktens historiske udgangspunkt – er forsvundet, så organiserer den stadig partipolitik på flere planer. For det første organiserer den vælgerne opfattelse af politiske partier og kandidater ... For det andet organiserer højre-venstre-dimensionen partiernes indbyrdes interaktion, og i et flerpartisystem er den dermed udgangspunktet for partiernes koalitioner i forhold til regeringsdannelser og lovforslag (pp. 46-47).

Denne centrale påstand hviler – forstår jeg – først og fremmest på den internationale litteratur (Mair, 2007, 2008; van der Brug og van Spanje, 2009) om højre-venstrekonfliktens fortsatte dominans i vesteuropæiske partisystemer, og Green-Pedersen antager uden videre, at det også gælder for Danmark, selv om den fortsat stabile højre-venstrekonflikt senere i afhandlingen karakteriseres som ”paradoksalt vurderet ud fra de forandringer, som partisystemet samtidig har gennemgået især ved fremkomsten af nye partier” (p. 83).

Hvordan begrundes Green-Pedersen, at konfliktstrukturen i det danske partisystem historisk har været og stadig er næsten fuldstændigt domineret af højre-venstrekonflikten? Hvordan hænger det sammen med antagelsen eller påstanden om klassesamfundets forsvinden? Er højre-venstrekonflikten netop ikke udtryk for, at de økonomiske fordelingsspørgsmål og klassepolitikken stadig har betydning? Og hvordan hænger det sammen med tesen om den manglende overensstemmelse mellem konflikter i det omgivende samfund og det politiske system – velsagtens forstået som det parlamentariske partisystem – og at dette system er blevet mere uafhængigt af det omgivende samfund?

Det samme spørgsmål vil jeg stille om forholdet mellem vælgerne og partierne, da Green-Pedersen fra dagordenslitteraturen formulerer en tese om, at den partipolitiske dagsorden i høj grad tilpasser sig vælgerne dagsorden: ”Hvis vælgerne begynder at opfatte et givet emne som af øget vigtighed, så vil partierne give det større opmærksomhed, fordi det for partierne nu engang handler om at have vælgerne på deres side vedrørende de spørgsmål, der dominerer vælgerne dagsorden” (p. 51).

Er dette udtryk for, at partisystemet er blevet ”mere uafhængigt af det omgivende samfund”? Er det ikke snarere udtryk for, at det omgivende samfund, dvs. vælgerne, faktisk påvirker partierne, og at disse derfor *ikke* er uafhængige?

Under alle omstændigheder er vi vel enige om, at den simple model må udbygges med en pil fra klassepolitik til forbindelsen mellem partikonkurrence og dagsordensfastsættelse, fordi højre-venstredimensionen er tæt forbundet med klassepolitikken (se figur 2)?

Determinanter for den partipolitiske dagsorden

Vi kan gå videre med, hvad der har betydning for fastsættelsen af den partipolitiske dagsorden. Green-Pedersen bruger et helt kapitel (kapitel 6) til at diskutere mediernes betydning. Der er her hovedsageligt tale om en gennemgang af litteraturen på området. Green-Pedersen fremhæver, at medierne er blevet en vigtig politisk institution, hvis præcise rolle og indflydelse det er vigtigt at forstå. Han peger specielt på mediernes rolle som producent af *politiseringsanedtninger*, men afviser, at medierne som politisk institution – i hvert fald når det gælder politisk dagsordensfastsættelse – er centrale aktører: ”Medierne må tilpasse sig den konkurrencedynamik, der styrer det indbyrdes samspil mellem de politiske partier” (p. 158).

Selv om jeg kan være enig i, at mediernes selvstændige politiske betydning i almindelighed og deres betydning for dagsordensfastsættelsen i særdeleshed ofte overdrives (jf. kapitel 6), så kan vi vel ikke helt se bort fra dem? Også de repræsenterer vel en form for samfundsmæssig indflydelse, som det politiske system – forstået som partierne i Folketinget – ikke er helt uafhængige af? Er vi ikke nødt til at tilføje endnu en pil til komplikation af den oprindeligt simple model (se figur 2)?

Jeg vil også godt drøfte den ensidige vægt, som Green-Pedersen lægger på partistrategi: Er partiernes bevægelse i det politiske rum *udelukkende* et udslag af målsætningen om at sikre sig stemmer (*votes*) og besætte magtpositioner (*office*), eller findes der (også) ”genuine” politikmålsætninger (*policy*), som er ideologisk funderede? – jf. Kaare Strøm. Altså, findes der ”sande” politiske målsætninger, som hæver sig over ren strategi? Hensynet til koalitions partnere spiller uden tvivl en rolle for partierne, når de vurderer politiseringen af en sag; men hvor langt kan de strække sig i den retning uden at gå på akkord med deres egen ideologi – og lide efterfølgende tab af vælgere? Det er måske et påtrængende spørgsmål – navnlig for SF, men vel også for Socialdemokraterne – i den aktuelle situation efter valget og regeringsdannelsen i 2011? Kunne disse dilemmaer ikke med fordel være givet større opmærksomhed i afhandlingen?

Så er der videre det vigtige spørgsmål om sammenhængen mellem konfliktstruktur og sager: Green-Pedersen har hele tiden som udgangspunkt, at eksisterende skillelinjer – venstre-højre for Danmarks vedkommende – virker bestemmende for, hvilke sager partierne tager op. Men kunne man ikke vende argumentet om ved at hævde, at de sager, som dukker op, aktualiserer nogle underliggende skillelinjer? I lande med en kompleks konfliktstruktur, hvor flere skillelinjer krydser eller overlapper hinanden, bestemmer dagsordenen, hvilken af disse skillelinjer som til enhver tid er mest aktuel. At EU-sagen er et

eksempel på dette, viser analyser af det svenske system, som normalt anses for at være udpræget endimensionalt.

Endelig kan der være grund til at rette søgelyset mod den slags sager, som analyseres. I flere af de indleverede artikler skelnes der mellem forskellige typer sager, men sondringen mellem valenssager og positionssager (jf. Stokes) nævnes ikke. Kunne man ikke tænke sig, at *valenssager* – sager hvor alle er enige om målsætningen – er lettere at sætte på dagsordenen end *positionssager* – hvor meningerne er mere delte – simpelthen fordi den type sager virker mindre splittende på partierne? Vil det blandt andet kunne bidrage til at belyse, hvorfor velfærdssager stadig har en prominent plads på dagsordenen i Danmark og andre vesteuropæiske lande?

Perspektiver

I kapitel 7 med overskriften ”Hvad kommer efter klassepolitikken?” behandler Green-Pedersen afhandlingens konklusioner. De handler både om de opnåede resultaters teoretiske implikationer i forhold til de teorier, der diskuteres i afhandlingen, og implikationerne i forhold til forklaringen af dansk politik.

Med hensyn til *de teoretiske implikationer* er den fortsatte drøftelse af konfliktdimensionerne i det danske partisystem interessant.

Konfliktdimensioner beskrives som meget stabile, samtidig med at deres emnemæssige indhold kan forandres markant. Højre-venstrekonflikten hævdes som sagt fortsat at være dominerende, mens dens emnemæssige indhold hævdes at være forandret med politiseringen af emner som miljø og flygtninge og indvandrere (p. 153). Konfliktlinjetilgangens styrke angives at være dens betoning af historiske konfliktstrukturers fortsatte vigtighed for moderne partikonkurrence, ikke mindst højre-venstrekonflikten. Svagheden angives derimod at være en manglende forståelse af dynamikken i politikens emnemæssige indhold og en påstand om, at nye konfliktdimensioner i partisystemer sjældent opstår.

Ikke desto mindre er Green-Pedersen opmærksom på, at klassepolitikken forsvinden ikke betyder, at samfundsmæssige konfliktlinjer helt er forsvundet. Der henvises således til, hvordan det er påvist, at der er fremkommet en ”uddannelseskonfliktlinje” i vælgerkorpsset baseret på befolkningens holdninger til nypolitiske emner som miljø og flygtninge og indvandrere (jf. Stubager, 2006).

Afhandlingens fortjeneste er her at give en mulig forklaring på, hvorfor en lignende konflikt ikke er opstået i partisystemet – forstået som samspillet mellem de politiske partier i Folketinget (jf. Skjæveland, 2005). Emner som miljø og flygtninge og indvandrere er i stedet efter Green-Pedersens opfattelse blevet indarbejdet i den traditionelle højre-venstrekonflikt, der uanset klassepolitik-

kens forsvinden vedbliver at være det basale organisationsprincip for partipolitikken på eliteniveauet:

I stedet kan man se fremkomsten af uddannelseskonflikten i befolkningen som et *resultat* af politisering af emner som miljø og flygtninge og indvandrere. Den øgede partipolitiske opmærksomhed om disse emner har gjort befolkningens holdning til dem politisk vigtige. Forskellene mellem for eksempel højt og lavt uddannedes holdning til disse emner er dermed blevet politisk relevante. En sådan konfliktlinje er et *resultat* af politisering af nye emner, den er ikke *forklaringen* på politisering som i konfliktlinjeperspektivet (p. 146, her kursiveret).

Her undrer jeg mig over, at det er så vigtigt at tage afstand fra kolleger som Ole Borre og Rune Stubager, der mener at kunne påvise fremvæksten af en ny konfliktdimension i dansk politik – i bedste rokkanske tradition som præciseret eller udviklet af Stefano Bartolini og Peter Mair – (1) baseret på sociale modsætninger (mellem højt uddannende og lavt uddannende), (2) rummende konflikt mellem liberale (som jeg foretrækker at kalde det frem for det misvisende ”libertære”) og autoritære værdier, og (3) endelig organiseret af SF og Radikale på den liberale og Dansk Folkeparti på den autoritære fløj.

Hvis klassepolitikken virkelig er forsvundet så definitivt, som Green-Pedersen antager og lægger til grund for afhandlingen, hvorfor er han så ikke mere åben over for muligheden af, at der institutionaliseres en ny konfliktlinje? Er det, fordi Green-Pedersen mener, at konfliktlinjer (nødvendigtvis) er statiske? Eller er det, fordi han ikke er meget for at indrømme, at nye samfundsmæssige konflikter faktisk finder vej til det (parti)politiske system, som Green-Pedersen jo gerne vil hævde er uafhængigt af det omgivende samfund?

Teoriens forklaringskraft

Sammenfattende vil jeg godt drøfte den præsenterede teoris forklaringskraft i relation til nogle udvalgte spørgsmål:

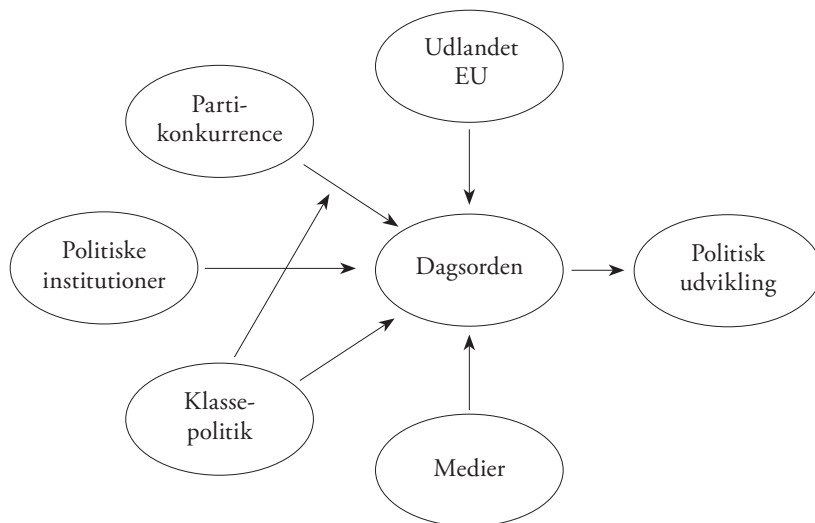
- Gamle emner og nye politiske emner. Green-Pedersen er meget optaget af at forklare, hvordan nye emner kommer på den politiske dagsorden, men hvordan med de ”gamle” emner i den periode, som Green-Pedersen behandler?
 - Den økonomiske politik i 1990’erne: Var dansk politik ikke bemærkelsesværdig i denne periode ved at kombinere arbejdsmarkeds- og socialpolitik på en ny og vigtig måde?
 - Flexicurity – påkaldte sig i hvert fald en vis international opmærksomhed som et (nordisk) alternativ til den neo-liberalisme, som udviklede sig i

andre lande, men det hører vi ikke meget om i afhandlingen, selv om det var på den politiske dagsorden?

- Valenssager og positionssager – vi har været inde på, om Green-Pedersen måske burde sondre mellem forskellige slags sager for at få stærk forklaringskraft i sin teori
- Supplement eller alternativ
 - Konfliktlinjer: Jeg forstår det sådan, at Green-Pedersen er kritisk over for klasse- og konfliktlinjeforklaringer. Green-Pedersen fremstiller flere gange sin teori som et alternativ til disse teorier. Men er den virkelig det? Udelukker de hinanden? Er der snarere tale om et supplement end et alternativ?
- Alene Office – Ingen Policy? Lad mig også vende tilbage til Kaare Strøm: Repræsenterer Green-Pedersens teori virkelig en afstandtagen fra, at policy overhovedet gør sig gældende? I så fald er vi i Danmark og Skandinavien altså kommet på linje med USA og med Anthony Downs' teori om, at det er kampen om medianvælgeren i et éndimensionalt partisystem, der er afgørende. Måske er det også en grund til, at Green-Pedersen afviser teorien om to konfliktdimensioner i dansk politik?
- Forklaring af den politiske udvikling siden 2001, for eksempel
 - Regeringsdannelsen 2011
 - Den aktuelle finansielle krise
 - Ser vi på den aktuelle situation omkring årsskiftet 2011/12, er den politiske dagsorden i hvert fald domineret af sager, der hverken kan tilskrives de ledende oppositionspartier eller medierne, men derimod udefrakommende problemer i form af bankers kollaps som følge af sammenbrud på boligmarkedet i USA, faldende eksportmuligheder i form af faldende konkurrenceevne i forhold til frembrusende økonomier i Asien og Sydamerika, gældsproblemer i eurolandene, navnlig Grækenland – kort sagt, at de udenlandske, økonomiske problemer på eksplosiv vis har øvet indflydelse på den politiske dagsorden
 - Bliver vi ikke nødt til at tilføje endnu en pil og påvirkningsfaktor i vores model, nemlig påvirkningen fra EU og det øvrige udland (se figur 2)?

Alt i alt er der måske ikke tale om en så enkel model, som Green-Pedersen lægger op til?

Figur 2.



Demokratiforståelsen

Til slut vil jeg godt tage et emne op, som ligger mig særligt på sinde, nemlig de demokratiske perspektiver. Green-Pedersen anlægger i sin afhandling en snæver demokratiopfattelse. For det første opfattes vælgerne som reaktive:

Vælgernes dagsorden udvikler sig ... primært som en reaktion på eksterne stimuli. Det kan være øget partipolitisk opmærksomhed om et emne, men også begivenheder som stigende arbejdsløshed, terrorangreb etc. Det er simpelthen vanskeligt at forestille sig, hvordan befolkningen som helhed uden nogen ydre anledning begynder at finde emner af øget politisk vigtighed (p. 52).

Der er med andre ord ikke nogen plads til, at vælgerne gennem deres politiske socialisering tilegner sig grundholdninger og forestillinger om verdens indretning. Der synes heller ikke plads til, at vælgerne gennem deres egne erfaringer gennem voksenlivet, for eksempel gennem deltagelse i politiske foreninger og sociale bevægelser udvikler egne opfattelser af, hvad der er vigtigt at være opmærksom på og danne sig en mening om. Heller ikke den offentlige debat mand og mand imellem, eller borgernes indlæg i dagblade og elektroniske medier synes at have betydning for, at vælgerne selvstændigt kan danne sig politiske opfattelser, anskuelser og dagsorden.

Holdningsdannelse og dagsordensfastsættelse på vælgerplan handler ... om vælgerne reaktioner på, hvad medier og politikere gør (p. 52).

For det andet anskues kernen i et moderne demokrati som det danske som en elitekonkurrence, der giver befolkningen politiske alternativer at vælge imellem (jf. Schumpeter, 1942 og Schattschneider, 1960):

... kernen i et moderne demokrati er konkurrence på eliteplan, som giver befolkningen politiske alternativer at vælge imellem. Politiske beslutninger i et moderne demokrati kan umuligt forventes at afspejle befolkningens holdninger. Det afgørende er, at konkurrence på eliteplan skaber valgmuligheder og dermed indflydelse for befolkningen (p. 161)

Demokrati opfattes således alene som et spørgsmål om konkurrence mellem politiske eliter om besættelse af magtpositioner. Det afvises, at politik kan afspejle befolkningens holdninger, idet partierne angives at være uafhængige af det omgivende samfund. Vælgerne har alene indflydelse ved at påvirke sammensætningen af Folketinget, men ikke på den politik og de beslutninger, der former deres tilværelse. Disse opfattelser hænger logisk set ganske godt sammen. Politik drejer sig om votes og office, ikke om policy. Befolkningen er tilskuere til det spil, som politikerne opfører i medierne. Vælgerne kan og bør alene med tilpas lange mellemrum få lov til at udskifte nogle af de optrædende – hvad de for øvrigt ikke gør i særlig stort omfang. Det er logisk sammenhængende, men det repræsenterer efter min opfattelse en forældet, amerikansk, elitær, statisk og tynd demokratiopfattelse.

Green-Pedersen henviser til Schattschneider (1960), men det er nu nok snarere Joseph A. Schumpeter, der har formuleret denne demokratiopfattelse – så tidligt som i 1942.

Debatten om demokrati har udviklet sig ganske betydeligt siden Schumpeter skrev i 1942 og Schattschneider i 1960. Amerikanske vælgeradfærdsforskere er ikke de mest sofistikerede demokratiske teoretikere – for at sige det mildt – og den demokratiopfattelse, som Green-Pedersen her giver udtryk for, er ganske elitær og statisk. Demokrati – moderne demokrati, som Green-Pedersen siger – sættes lig med det faktisk etablerede politiske system. Der er ingen normative udfordringer på demokratiets vegne, alt er – i hvert fald tilsyneladende – såre godt, og som det bør være. Green-Pedersen end ikke antyder, at det kunne være anderledes og bedre ud fra den opfattelse, at demokrati betyder folkeligt selvstyre.

Faktisk er demokrati forstået som elitekonkurrence – vælgeres indflydelse gennem muligheden for at udskifte de politiske ledere – ganske tynd og i hvert fald ikke en mulighed, som danske vælgere benytter i særlig stort omfang. De genvælger de samme politikere igen og igen, og når der kommer nye ind, så er det i høj grad familiemedlemmer, Hækkerupper, Aukener, Helveger, Krarup-per osv. Ikke blot sønner og døtre, men nu også fædre (som Hans Vestager, der 1. marts kom ind som suppleant for Marlene Borst Hansen).

Lad mig derfor til sidst rejse spørgsmålet, om Green-Pedersen slet ikke mener, at der kan være behov for politiske reformer af det danske demokrati?

- Mere effektiv folkelig deltagelse i den offentlige debat om politiserede sager
- Bedre folkelig forståelse af politiserede sagers baggrund og mulige beslutningers konsekvenser
- Større folkelig indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden

Her fornemmer Green-Pedersen og andre nok, hvem der spørger i baggrunden?

Afslutning

Selv om vi kan have forskellige demokratiopfattelser, betyder det ikke, at vi ikke kan lære af hinanden og blive klogere på, hvordan politik faktisk foregår her i Danmark og i andre lande; hvilke kræfter der er på spil; og hvordan man bedst forstår baggrunden for de beslutninger, der former rammerne for vores tilværelse.

Green-Pedersens bog og hans artikler, der er offentliggjort i velrenommerede internationale tidsskrifter, bidrager med imponerende konsekvens til en ny forståelse af dansk politik. Der opnås nye og på nogle punkter overraskende resultater gennem en kreativ udnyttelse af omfattende data. Den komparative tilgang, som anlægges i nogle af artiklerne, er elegant gennemført og bidrager til at kaste lys over dagsordensfastsættelse set i lyset af partiernes forskellige konkurrencesituation i forskellige lande. Det er i kombinationen af teorier om valg, koalitioner og medier, at Green-Pedersen lægger grundlaget for udviklingen af ny teori på dette område, og det er særlig her, det originale i afhandlingen ligger. Selv om der er noget, der kan diskuteres og nuanceres, og selv om en uddybning kunne ønskes på nogle punkter, er der tale om et helstøbt og yderst kompetent bidrag til dansk politologi.

Green-Pedersen har med sin afhandling rokket ved mange gængse opfattelser af dansk politik. Måske har han endda ret i nogle af sine konklusioner! Men uanset hvor langt man kan følge ham, så har Green-Pedersen i hvert fald ret i, at dagsordensprocessen har fået øget betydning, og det er væsentligt, at

det er blevet påpeget så kompetent, som han har gjort det. Det er også vigtigt, at Green-Pedersen så stærkt argumenterer for, at de politiske partier og deres rolle er vigtige for forståelsen af politik i Danmark og andre repræsentative demokratier. Nogle forestiller sig, at vi kunne klare os uden partier i et repræsentativt demokrati som det danske – hvis det virkelig skulle være muligt, har Green-Pedersen i hvert fald vist, at det har lange udsigter.

Jeg ønsker til lykke med forsøget på igen at få partierne i centrum for den politologiske forskning. I det hele taget vil jeg ønske til lykke med afslutningen af det imponerende arbejde, Green-Pedersen har gennemført, og desuden ønske alt muligt held med fortsatte studier af de centrale politiske processer, som han har peget på.

Litteratur

- Andersen, Johannes og Jørgen Goul Andersen (2003). Klassernes forsvinden, pp. 207-221 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systime Academic.
- Mair, Peter (2007). "Left-Right Orientations", pp. 206-22 i Russel Dalton og Hans-Dieter Klingemann (red.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (2008). The Challenge to Party Government. *West European Politics* 31 (1-2): 211-234.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People. A Realist's Guide to Democracy in America*. New York: Holt.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Skjæveland, Asbjørn (2005). Dimensionaliteten i Folketinget: Er der en ny politisk dimension? *Politica* 37 (4): 411-422.
- Stubager, Rune (2006). *The Educational Cleavage. New Politics in Denmark*. Aarhus: Forlaget Politica.
- van der Brug, Wouter og Joost van Spanje (2009). Immigration, Europe, and the New Cultural Dimension. *European Journal of Political Research* 48 (3): 309-334.

Bjarke Tarpgaard Hartkopf Bliver fattige lande rigere af at modtage udviklingsbistand?¹

Artiklen forsøger at klarlægge det omdiskuterede og komplekse forhold mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Der tages udgangspunkt i to centrale pointer: 1) Udviklingsbistand tjener mange formål, og dens virkning bør derfor ikke udelukkende vurderes i forhold til effekten på økonomisk vækst. 2) Økonomisk vækst har dog et enestående potentiale i forhold til at skabe bæredygtig udvikling i fattige lande – dels som finansieringsgrundlag for bedre velfærdsydelser, dels i kraft af sammenhængen mellem økonomisk og demokratisk udvikling. På baggrund af et ideelt datagrundlag finder artiklen, at udviklingsbistand har en signifikant effekt på økonomisk vækst samme år, som den tildeles, samt en større, ligeledes signifikant effekt året efter. Resultaterne giver således en klar indikation af, at udviklingsbistand øger den økonomiske vækst i modtagerlandene. Samtidig er det klart, at effekten ikke er tilstrækkelig stor til, at udviklingsbistand kan skabe økonomisk konvergens mellem fattige og rige lande.

Forekomsten og ikke mindst fraværet af økonomisk vækst har vidtgående konsekvenser for levestandarder verden over, og emnet er genstand for vedvarende granskning og talrige uenigheder indenfor litteraturen. Dette gælder ikke mindst forholdet mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Mens nogen mener at kunne påvise en effekt af udviklingsbistand på økonomisk vækst (se Hansen og Tarp, 2000 samt Burnside og Dollar, 2000), fremfører andre retorisk, at der er tale om en effekt på nul (Paldam, 2008). Alene Danmarks udviklingsbistand var i 2011 på knap 16 mia. kr., svarende til 0,85 pct. af BNI (Udenrigsministeriet, 2013a), hvilket i sig selv er en vigtig grund til at tage spørgsmålet om udviklingsbistandens effekter alvorligt. Forfattere som Inglehart og Welzel (2009) og Huntington (1991) m.fl. har endvidere på baggrund af moderniseringsteori peget på, at økonomisk vækst og den heraf følgende modernisering af produktionsmidlerne nødvendigvis medfører en bevægelse mod demokrati. Fra en politologisk synsvinkel er der således et interessant nexus mellem udviklingsbistand, økonomisk vækst og demokratisk udvikling, hvor denne artikel dog fokuserer på forholdet mellem de to førstnævnte.

Artiklen undersøger således, i hvilken grad udviklingsbistand er en årsag til variation i økonomisk vækst. Der er i forvejen foretaget en række undersøgelser af dette forhold (fx Burnside og Dollar, 2000; Hansen og Tarp, 2000; Paldam, 2008; Doucouliagos og Paldam, 2009). Paldam (2008) har dog frem-

ført, at forskningen indenfor udviklingsbistand lider under, hvad han kalder en utilbøjelighedsskævhed. Påstanden er kort fortalt, at et stærkt ønske om, at udviklingsbistanden har en effekt på vækst, har gjort forskere tilbøjelige til at forkaste resultater, der ikke viser signifikante effekter.

Der er med andre ord blevet stillet spørgsmål ved den metodiske redelighed indenfor forskningsområdet generelt, hvilket gør det relevant at foretage en yderligere granskning af kausalforholdet mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Dertil kommer, at spørgsmålet om simultanitet, en ofte overset problematik, fortsat er kontroversielt i litteraturen. Og netop spørgsmålet om simultanitet giver anledning til en række væsentlige overvejelser. Der er tale om en simultan påvirkning, hvis effekten mellem bistand og vækst går begge veje, sådan at bistand påvirker vækst, men vækst også påvirker bistand. Hvis udviklingsbistand har en positiv effekt på vækst samtidig med, at økonomisk vækst har en negativ effekt på udviklingsbistand, er det vanskeligt at skille disse effekter ad. I tilfælde af at der er tale om en sådan simultan påvirkning mellem udviklingsbistand og vækst, opstår det problem, at udviklingsbistand ikke kan betragtes som en uafhængig variabel. Heraf følger problemer med simultanitetsbias – vi vender tilbage til hvilke konsekvenser dette har, og hvordan man kan håndtere denne udfordring metodisk.

Kragelund og Folke har indvendt i forhold til tidligere makroøkonomiske undersøgelser, at bistanden har flere formål, og de argumenterer for, at dette aspekt ofte negligeres:

For det første er det slet ikke al bistand, der bliver givet for at reducere fattigdom: Bistand tilgodeser strategiske, militære, finansielle og politiske interesser. Det kan derfor være misvisende at vurdere bistandens virkninger i forhold til fattigdomsreduktion. For det andet er der ikke lighedstegn mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion (2005: 9).

Pointen er her for det første, at en betydelig del af bistanden *ikke* ydes med det primære formål at skabe økonomisk vækst. Bistanden implementeres gennem en række forskelligartede programmer, fx uddannelse, vand og sanitet, menneskerettighedsprogrammer etc. (se Udenrigsministeriet, 2013b). Effekterne af disse programmer indfanges næppe på tilfredsstillende vis ved at undersøge bistandens effekt på vækst. Der må forventes at være andre gavnlige effekter på mikroniveau, hvilket også er dokumenteret i en række sammenhænge (se Casen, 1986, 1994). For det andet pointeres det, at der ikke er en ligefrem sammenhæng mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion. Dette er i tråd med Amataya Sens definition af udvikling som ”the expansion of the capabi-

lites of persons to lead the kind of life they value – and have reason to value” (Sen, 1999: 18), indenfor hvilken Sen identificerer *economic facilities* som en af fem ”instrumental perspectives of freedom” (p. 10).

Selvom den makroøkonomiske udvikling på baggrund af ovenstående kan betragtes som et redskab til at opnå frihed og ikke det overordnede mål for udviklingsbistand i sig selv, er det stadig opfattelsen i denne artikel, at økonomisk vækst rummer et enestående potentiale i forhold til at opnå bæredygtig udvikling og velfærdsforbedringer i verdens fattige lande. Dette ligger i forlængelse af den ofte anvendte metafor: ”Lær en mand at fiske, giv ham ikke en fisk”, hvor man ønsker at pointere vigtigheden af, at lokalbefolkningen kan tage over, ”når eksperter udefra rejser hjem, og strømmen af bistandspenge stopper” (Drud, 2007).

Lignende overvejelser ligger bag den øgede fokus på ejerskab i udviklingsbistand jf. Paris Erklæringen. Her sættes der fokus på kapacitetsopbygning ved, at modtagerlandene i højere grad selv skal lede projekterne (OECD/DAC, 2005: 4). Det skal give dem bedre mulighed for at føre projekterne videre, når donormidlerne forsvinder. Argumentet i nærværende artikel er i forlængelse af dette, at økonomisk vækst er en afgørende forudsætning for, at modtagerlande kan få den fornødne økonomiske kapacitet til at fortsætte udviklingsarbejdet på egen hånd. Argumentet er ikke, at man skal undlade at forbedre sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet for donorge – man skal ikke stoppe med at give manden fisk, før han har lært at fiske. Argumentet er nærmere, at det er afgørende for den langsigtede bæredygtighed af udviklingsarbejdet, at der skabes økonomisk vækst, som på sigt kan gøre det muligt for udviklingslandene at finansiere disse ydelser selv.

Samspillet mellem økonomisk og demokratisk udvikling er ligeledes med til at understrege det potentiale, som økonomisk vækst har i forhold til at skabe bæredygtig udvikling. Der er tale om et komplekst samspil, hvor Kina eksempelvis udgør en bemærkelsesværdig undtagelse fra en ellers udpræget tilbøjelighed til, at økonomisk og demokratisk udvikling går hånd i hånd. En vigtig modifikation er, at økonomisk udvikling kun leder til demokrati, hvis det påvirker et samfunds værdier. Overordnet set er den teoretiske model således, at økonomisk udvikling blandt andet gennem bedre uddannelse og en større middelklasse fører til ændringer i retning af mere demokratiske værdier. Dette medfører et øget pres for og krav om demokratisk forandring (Huntington, 1991: 69). Sammenhængen bakkes endvidere op af historiske erfaringer. Her peger Huntington eksempelvis på, at den tredje demokratiseringsbølge var et produkt af de to foregående årtiers økonomiske vækst (Huntington, 1991: 61), mens Diamond finder, at 83 pct. af alle højindkomstlande er demokratier

(Diamond, 1992: 456). Selvom der ikke er tale om et simpelt forhold mellem udviklingsbistand, økonomisk vækst og demokrati, synes der jf. ovenstående at være et interessant samspil imellem disse faktorer. Som nævnt er det dog stadig omstridt, hvorvidt udviklingsbistand bidrager til den økonomiske udvikling. Det er derfor fortsat relevant at stille spørgsmålet: Påvirker udviklingsbistand økonomisk vækst?

Nærværende artikel falder i to dele, der begge undersøger forholdet mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Først behandles spørgsmålet om simultanitet nærmere. Her anvendes metoden IV-estimation, der netop kan håndtere og undersøge spørgsmålet om simultanitet. Metoden anvendes på tværsnitsdata fra 97 lande i 2002. Formålet er i denne sammenhæng at klarlægge to forhold: 1) Hvorvidt der er problemer med simultanitet, samt 2) om bistand, instrumenteret med befolkningsstørrelse, har en effekt på vækst. I lyset af første del undersøges forholdet mellem bistand og vækst i anden del med en panelanalyse, der inddrager data for 102 lande i perioden fra 1984 til 1999. De gode betingelser for at undersøge sammenhængen på paneldata samt den nærmere undersøgelse for simultanitetsbias, er denne opgaves væsentligste bidrag til litteraturen. Artiklen lægger ud med at opridsse nogle teoretiske forventninger til forholdet mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst.

Vækstteori og makroøkonomiske mekanismer

Den grundlæggende forventning hos Burnside og Dollar er, at udviklingsbistand, der anvendes som investeringer i modtagerlandet har en positiv effekt på økonomisk vækst. Denne forventning baseres på en neoklassisk vækstmodel, hvor udviklingsbistand betragtes som en slags indkomstoverførsel, der kan korrigere ikke-perfekte markedskræfter i international sammenhæng. Ifølge vækstmodellen er det afgørende for effekten af bistanden, at denne indkomstoverførsel investeres. I tilfælde af investering forventes udviklingsbistanden at have en positiv effekt på økonomisk vækst. De to forfattere problematiserer dog, i hvilken grad udviklingsbistanden reelt fungerer som investeringer: "aid tends to increase government consumption, which in turn has no positive effect on growth" (Burnside og Dollar, 2000: 848). Dette får de to forfattere til at undersøge forholdet mellem bistand og vækst som en betinget effekt, der afhænger af *good policy* i modtagerlandene.

Doucouliagos og Paldam bekræfter, at bistand på baggrund af vækstteori kan betragtes som investeringer under henvisning til, at både vækstteori og empiriske undersøgelser af vækst underbygger, at øget akkumulering af kapital forårsager vækst. De tilføjer, at bistand finansierer udviklingsprojekter, som ofte i praksis fungerer som investeringer (2009: 7). De fremfører ligeledes, at

man fra et makroøkonomisk perspektiv må forvente, at udviklingsbistand øger det offentlige forbrug og dermed de økonomiske aktiviteter i samfundet. Dette kan opretholdes, fordi betalingsbalancen samtidig forbedres af udviklingsbistand (Doucouliagos og Paldam, 2009). Samlet set må man på baggrund af ovenstående forvente en positiv effekt af udviklingsbistand på vækst. Dette danner baggrund for artiklens første hypotese: Udviklingsbistand har en positiv effekt på økonomisk vækst.

Det forventes med andre ord, at udviklingsbistand er en årsag til variation i økonomisk vækst. Det synes plausibelt, at en del af effekten har en vis forsinkelse, fra udviklingsbistanden gives, til den er implementeret gennem diverse programmer i modtagerlandet. Det er vanskeligt at opstille en klar forventning til hvor stor forsinkelse, der er tale om, givet at bistanden kanaliseres ud i samfundet gennem en række forskelligartede programmer og procedurer. Det forventes imidlertid, at en del af effekten har en vis forsinkelse.

Selvom Burnside og Dollar finder opbakning til deres teoretisk besnærende forventning om en betinget effekt, har den siden vist sig vanskelig at replicere på andet data. Doucouliagos og Paldam påpeger tilmed, at modellen har vist sig usædvanlig følsom overfor ændringer i stikprøve, kontrolvariable etc. Dette tyder på, at resultaterne er usikre (Doucouliagos og Paldam, 2009: 24), hvorfor nærværende artikel ikke forventer en betinget effekt af bistanden.

I relation til hypotesen har det imidlertid ofte ikke været muligt at påvise en effekt af bistand på økonomisk vækst. Dette har medført en yderligere granskning af de teoretiske forventninger til bistanden. Her er den hollandske syge blevet introduceret som forklaring (se Doucouliagos og Paldam, 2009; Rajan og Subramanian, 2011). Påstanden er kort fortalt, at mens udviklingsbistand ganske vist øger landets indkomst, virker det på andre måder hæmmende for væksten blandt andet på grund af en højere real valutakurs, som forværrer modtagerlandets konkurrenceevne (Rajan og Subramanian, 2011: 106; Doucouliagos og Paldam, 2009: 25).

Påstanden er altså, at udviklingsbistanden har modsatrettede effekter i forhold til økonomisk vækst, hvilket gør det vanskeligt a priori at opstille en klar forventning til sammenhængen mellem de to faktorer, og sammenhængens styrke i særdeleshed. En detaljeret undersøgelse af bi- og deleffekter af udviklingsbistanden ligger dog udenfor denne artikels fokus, og eftersom ovenstående ikke giver nogle klare forventninger til den samlede effekt, fastholdes ovenstående forventning om en positiv effekt af bistand på vækst.

Andre forskere peger på eksistensen af simultanitetsbias som et problem i forhold til at måle effekten af bistand på vækst: hvis udviklingsbistand fordeles efter, hvor velstående lande er, vil økonomisk vækst have en negativ effekt på

udviklingsbistand (Hansen og Tarp, 2000: 7). Jo rigere et land bliver, desto mindre modtager landet i udviklingsbistand. I så fald må man teoretisk forvente, at udviklingsbistand og vækst påvirker hinanden simultant, hvilket gør det vanskeligt at skille effekterne ad: Udviklingsbistand påvirker vækst positivt, men vækst påvirker udviklingsbistand negativt. Kausalforholdet mellem bistand og vækst kan vende begge veje. Artiklens anden hypotese opsummerer den teoretiske forventning som konsekvens af ovenstående: Der eksisterer et simultant kausalforhold mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst.

Ovenstående hypotese betyder, hvis den er rigtig, at man nødvendigvis må forsøge at tage højde for spørgsmålet om simultanitet, hvis man ønsker at måle effekten af udviklingsbistand på økonomisk vækst. Det afgørende er i denne sammenhæng, at udviklingsbistand i så fald afhænger af vækst, hvorfor den jf. ovenfor ikke umiddelbart kan anvendes som uafhængig variabel i undersøgelsen. Dette vil skabe problemer med simultanitetsbias, hvilket vil føre til inkonsistente estimater ved anvendelse af almindelige statistiske metoder som eksempelvis OLS, fordi udviklingsbistand i så fald er korreleret med fejllæddet. Som nævnt kan IV-estimation dog håndtere dette problem.

Analysedesign

Som det fremgår ovenfor, falder artiklen i to dele, der begge undersøger forholdet mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst: Første del forsøger at håndtere det metodiske problem, at bistand muligvis ikke kan anvendes som en uafhængig variabel i den sammenhæng pga. simultanitetsbias. Anden del undersøger i lyset af første del effekten af bistand på vækst med mere efficiente estimators, der anvendes på et udvidet datagrundlag sammenlignet med første del.

Første del af artiklen undersøger således forholdet mellem bistand og vækst, hvor udviklingsbistand instrumenteres med befolkningsstørrelse. Henrik Hansen har tidligere undersøgt forholdet mellem bistand og vækst med dette instrument, hvor han fandt en positiv effekt af bistand på vækst (Hansen, 2010). Fundet af sådan en sammenhæng styrkes dog altid, hvis det kan repliceres på andet data. Skal man tro Paldams tese om en utilbøjeligheds skævhed indenfor forskningsområdet jf. indledningen, er der ekstra grund til at undersøge kvaliteten af instrumentet.

Såfremt befolkningsstørrelse er et brugbart instrument, bliver det muligt at teste, hvorvidt der er problemer med simultanitet. Hvis det er tilfældet, giver instrumenteringen endvidere mulighed for at tage højde for simultanitetsbias og derved estimere konsistente koefficienter for sammenhængen. Endelig undersøges sammenhængen med paneldata, hvor estimatoren Fixed Effects an-

vendes til at undersøge styrken af sammenhængen mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst set i lyset af resultaterne fra første del.

Analyseenheder og data

Der analyseres lantedata fra de lande, der modtager bistand.² De anvendte data er særdeles velegnede til undersøgelsen, eftersom de indeholder data fra hovedparten af verdens lande. Lige så vigtigt er det imidlertid, at der foreligger data over tid for samtlige variable, der anvendes i artiklens modeller, hvilket muliggør artiklens panelanalyse, hvor data fra 1984 til 1999 indgår. Til artiklens første del er der anvendt data fra 2002.³ Undersøgelsens population er alle lande, der modtager udviklingsbistand, hvilket, jf. de foreliggende data, i 2002 var 162 lande. Grundet manglende data har det ikke været muligt at inddrage alle lande i analysen, men en stor andel af landene er dog med (henholdsvis 97 og 102).

Operationalisering og kontrolvariable

Den afhængige variabel økonomisk vækst er operationaliseret som den årlige procentvise vækstrate i BNP. Den uafhængige variabel, udviklingsbistand, er operationaliseret som Official Development Assistance (ODA) per capita, angivet i US\$. Der inkluderes fem kontrolvariable, som ofte anvendes i litteraturen om økonomisk vækst: velstand, kvalitet af regeringsførelse, udenlandske investeringer, indenlandske investeringer og etnisk sammensætning (se fx Kurtz og Schrank, 2007: 548 samt Hansen og Tarp, 2000). Velstand er operationaliseret som BNP per capita, kvalitet af regeringsførelse måles med et samlet indeks for korruption, et velfungerende retssystem samt kvalitet af bureaukrati. Udenlandske investeringer er operationaliseret som direkte udenlandske investeringer i pct. af BNP, mens indenlandske investeringer er operationaliseret som investeringers andel af BNP. Endelig angiver målet for etnisk sammensætning sandsynligheden for, at to tilfældigt udvalgte personer fra et givet land ikke tilhører samme etniske gruppe.

En anden kontrolvariabel, der ofte medtages i undersøgelser af økonomisk vækst, er uddannelse (se Kurtz og Schrank, 2007; Hansen og Tarp, 2000). Det synes imidlertid ikke oplagt, at uddannelse er en årsag til udviklingsbistand. Til gengæld kan uddannelsesniveaue delvist forventes at være en konsekvens af niveaue af bistand i kraft af diverse uddannelsesprogrammer finansieret gennem udviklingsbistand. I sådanne tilfælde bør en variabel ikke medtages som kontrolvariabel (se King et al., 1994: 169-170, 173). Uddannelse inddrages derfor ikke som kontrolvariabel.

Udviklingsbistand og økonomisk vækst I. Instrumentering af bistand

Analyseniveau og metode

På baggrund af artiklens anden hypotese er det største problem ved at undersøge effekten af udviklingsbistand på økonomisk vækst, at der kan være tale om simultanitet imellem de to variable. Dette fører til, at den uafhængige variabel (der i så fald ikke er uafhængig), er korreleret med fejlleddet. Ved anvendelse af almindelige estimatorer skaber dette problemer med simultanitetsbias, hvilket fører til inkonsistente estimater. Hvis det er tilfældet, er en mulig løsning at anvende instrumentvariable, der netop kan tage højde for simultanitetsbias. Nedenfor instrumenteres udviklingsbistand således med befolkningsstørrelse. Det kan bemærkes, at validiteten af instrumentvariable fortsat er omdiskuteret i litteraturen (Sønderskov, 2010: 5). Ikke desto mindre er det et kvalificeret forsøg på at håndtere simultanitet, et problem der vanskeligt lader sig håndtere med andre metoder.

Når donororganisationer beslutter sig for, hvordan udviklingsbistanden skal allokere, sker det ifølge Henrik Hansen på baggrund af et ønske om, at man gerne vil gøre så stor forskel som muligt, der hvor man hjælper (Hansen, 2010). Det kræver mere at påvirke udviklingen i store lande end i små lande. Derfor er donorlandene tilbøjelige til at give mindre udviklingsbistand per indbygger til store lande end i små lande. På baggrund af dette må man forvente, at der er en negativ effekt af befolkningsstørrelse på udviklingsbistand per indbygger. Det essentielle er her, at der forventes at være en sammenhæng mellem befolkningsstørrelse og udviklingsbistand per indbygger.

Ideen med at anvende instrumentvariable er, at instrumentvariablen (befolkningsstørrelse) er korreleret med den uafhængige variabel (udviklingsbistand), men ikke med fejlleddet i modellen. Ved at estimere forudsagte værdier af udviklingsbistand på baggrund af befolkningsstørrelse fjernes korrelationen med fejlleddet, hvilket gør det muligt at opnå konsistente estimater af sammenhængen. Ideen er altså, at man under anvendelse af befolkningsstørrelse kan estimere forudsagte værdier for udviklingsbistand, som så at sige er renset for korrelationen med fejlleddet. Dette gælder dog kun, hvis befolkningsstørrelse lever op til en række kriterier i forhold til modellen.

For det første må befolkningsstørrelse ikke påvirke økonomisk vækst direkte, ligesom økonomisk vækst ikke må påvirke befolkningsstørrelse. I tilfælde af simultanitet mellem bistand og vækst er denne betingelse vanskelig at teste, da man i så fald ikke kan kontrollere for effekten af bistand på vækst. Teoretisk synes det dog rimeligt at antage, at befolkningsstørrelse ikke påvirker vækst i BNP per capita. Med hensyn til effekten af økonomisk vækst på befolknings-

størrelse kan det ikke afvises, at vækst over længere tid har nogle dynamiske effekter i forhold til fødselsrater (se også Villaverde, 2001). Det virker dog rimeligt at antage, at sådanne effekter er forbundet med ændringer i kulturelle mønstre, der vil være tilstrækkelig lang tid om at slå igennem og påvirke den absolutte befolkningsstørrelse til, at det ikke forventes at have nogen betydning i denne sammenhæng.

Med hensyn til de øvrige betingelser for, at befolkningsstørrelse ikke er korreleret med fejlleddet, synes det ikke oplagt, at der skulle være en bagvedliggende variabel, der påvirker både befolkningsstørrelse og økonomisk vækst. Det ville endvidere være besynderligt, hvis udviklingsbistand påvirkede befolkningsstørrelse, ligesom der heller ikke forventes at være betydelige problemer med målefejl i forhold til befolkningsstørrelse. Det antages derfor, at befolkningsstørrelse ikke er korreleret med fejlleddet i modellen. Instrumentet antages med andre ord at være eksogen.⁴ På baggrund af dette synes der teoretisk set at være gunstige betingelser for at instrumentere udviklingsbistand med befolkningsstørrelse. Det antages, at de fem kontrolvariable ligeledes er eksogene, samt at de ikke er effekter af befolkningsstørrelse.

Ved undersøgelse for linearitet mellem udviklingsbistand per capita og befolkningsstørrelse er der tegn på, at den negative effekt af befolkningsstørrelse på udviklingsbistand aftager, når befolkningsstørrelsen stiger,⁵ hvilket er et problem i forhold til forudsætningen om linearitet. Dette kan skyldes, at man ikke ønsker at lade befolkningerne i de store lande helt i stikken. Man kan således forestille sig, at donorlandene, til trods for ønsket om at se resultater (hvilket er nemmere i små lande), også ønsker at opretholde et vist minimum af udviklingsbistand per indbygger i store lande, hvor behovet for bistanden kan være lige så stort. Jo tættere man kommer på dette minimum (i takt med at befolkningsstørrelse stiger), desto mindre bliver den negative effekt af befolkningsstørrelse derfor på allokeringen af bistand. På baggrund af dette synes det forsvarligt at foretage en logaritmisk transformation af befolkningsstørrelse, hvorefter der ikke er problemer med forudsætningen om linearitet i parametrene.

Resultater

Først må styrken af befolkningsstørrelse som instrument for udviklingsbistand underbygges empirisk. Det er således afgørende, at der er en vis samvariation mellem de to variable, der kan danne grundlag for estimeringen af de nye forudsagte værdier for udviklingsbistand. Det fremgår af tabel 1, at der er en signifikant F-værdi på 8,83 i første fase af IV-estimationen. Derudover er der i første fase, hvor de forudsagte værdier af udviklingsbistand estimeres,

Tabel 1. Udviklingsbistands effekt på økonomisk vækst med IV-estimation og OLS

Estimator	Model I		Model II	
	2SLS		OLS	
Bistand per capita	-0,033	(0,040)	0,013	(0,018)
BNP per capita	-0,0003**	(0,0001)	-0,003*	(0,002)
Kvalitet af regeringsførelse	4,691	(4,307)	4,010	(4,313)
Indenlandske investeringer	0,010	(0,078)	0,007	(0,081)
Udenlandske investeringer	0,262	(0,168)	0,183	(0,167)
Etnisk sammensætning	-0,327	(1,749)	-0,069	(1,676)
Instrument	ln(befolkningsstørrelse)		-	
F-værdi for instrument, 1st stage	8,83***		-	
Partiel R ² for IV, 1st stage	0,20		-	
Woolridges score test	1,995		-	
((p-værdi i dobbeltparentes))	((0,158))			
Wu-Hausman test	2,029			
((p-værdi i parentes))	((0,158))		-	
R ²	0,25		0,06	
N	97		97	

Note: *, **, ***: $p < 0,10$; 0,05; 0,01 (robuste standardfejl i parentes).

en partiel R² for instrumentet (befolkningsstørrelse) på 0,20, svarende til at instrumentet forklarer 20 pct. af variationen på den afhængige variabel (her udviklingsbistand). Samlet set synes instrumentet på baggrund af ovenstående at have en tilfredsstillende styrke i forhold til anvendelse af resultaterne.

Model I finder, at der ikke er nogen signifikant effekt af udviklingsbistand på økonomisk vækst. Dette er i første omgang en svækkelse af artiklens første hypotese. De to test for endogenitet (Wooldridges score og Wu-Hausman) af udviklingsbistand finder dog, at der ikke er problemer med endogenitet. Disse tests viser, om sammenhængen mellem bistand og vækst er væsentlig forskellig under OLS- og IV-estimation, og her kan der altså ikke påvises en signifikant forskel. Der synes altså ikke at være forskel på effekten af bistand på vækst, når der tages højde for en eventuel simultan påvirkning, og når der ikke tages højde for dette. Dette er en indikation af, at OLS-estimaterne er konsistente, og dermed at der ikke er problemer med simultanitetsbias.

Ovenstående svækker artiklens anden hypotese om, at der er et simultant kausalitetsforhold mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Resultaterne tyder altså på, at økonomisk vækst ikke påvirker, hvor meget udviklingsbistand per indbygger et land modtager. Dette er et væsentligt resultat, eftersom det styrker gyldigheden af at anvende metoder, der ikke tager højde for simultanitetsbias. Resultatet indikerer med andre ord, at vi imod artiklens forventning godt kan betragte udviklingsbistand som en uafhængig variabel i forhold til økonomisk vækst.

Med de to test for eksogenitet af udviklingsbistand er der testet for en vigtig forudsætning i forhold til panelanalysen, der foretages nedenfor. Begge test baserer sig dog på en nulhypotese om, at den uafhængige variabel (udviklingsbistand) er eksogen i forhold til økonomisk vækst, eftersom der skal påvises en signifikant forskel, før testen indikerer, at der er tale om simultanitet. Det betyder, at jo færre observationer desto større sandsynlighed er der for, at nulhypotesen ikke forkastes, og testen afviser endogenitet. Testen er derfor ikke en stærk svækkelse af hypotesen om simultanitet. 97 observationer må dog siges at være et tilfredsstillende antal observationer, og styrken af instrumentet synes ligeledes acceptabel, hvorfor resultatet vurderes at have en tilfredsstillende validitet. Dette styrker gyldigheden af at anvende mere effektive metoder, der behandler udviklingsbistand som en uafhængig variabel i forhold til vækst.

Udviklingsbistand og økonomisk vækst II. Panelanalyse

Analyseniveau og metode

Med paneldata bliver det muligt at analysere en større mængde data og samtidig tage højde for udviklingen over tid, hvilket er ideelt i forhold til at teste artiklens første hypotese. Som nævnt ovenfor anvendes estimatoren Fixed Effects (FE). Den appliceres på paneldata for 102 lande, der analyseres over en årrække fra 1984 til 1999.

FE-modellen er en stærk model i den forstand, at den for det første tager højde for spatiel autokorrelation, som forekommer, når observationerne indenfor det samme land i forskellige år minder mere om hinanden sammenlignet med observationerne fra andre lande. For det andet kontrolleres der ligeledes for tidsinvariante udeladte variable (uobserveret heterogenitet). Modellen skelner mellem to niveauer i data: Level 1 variable er de variable, der kan variere indenfor det enkelte land; økonomisk vækst kan eksempelvis variere mellem forskellige år for det samme land. Level 2 variable er variable, der ikke varierer indenfor landene, eksempelvis geografisk placering. Styrken ved FE-modellen er, at den ser helt bort fra variationen mellem landene. Modellen kontrollerer dermed for alle variable, der ikke varierer indenfor landene, hvilket fjerner bias

forårsaget af samtlige udeladte variable på level 2. Det kan dog fortsat ikke udelukkes, at der kan være udeladte variable på level 1. Ved udelukkende at analysere variationen indenfor landene tages der også højde for problemet med autokorrelation.

På baggrund af forventningerne om en forsinket effekt af bistanden er modellen blevet estimeret med en række forskellige lags (1 år, 2 år, 5 år, 1-2 år, 1-5 år). Nedenfor præsenteres modeller uden lag og med 1 års lag. Det vil blive drøftet nedenfor, hvilke konsekvenser denne empiriske bestemmelse af lag har for resultaterne.

Tabel 2. Udviklingsbistands effekt på økonomisk vækst med FE-estimator

Afhængig: vækst i BNP	Model I		Model II	
Estimator	FE		FE	
Lag (antal år)	0		1	
Udviklingsbistand per capita	0,013**	(0,006)	0,021***	(0,007)
BNP per capita	0,0002	(0,0002)	0,0003*	(0,0002)
Kvalitet af regeringsførelse	2,841**	(1,355)	2,891**	(1,361)
Indenlandske investeringer	0,125***	(0,042)	0,131***	(0,045)
Udenlandske investeringer	0,173***	(0,066)	0,154**	(0,064)
Etnisk sammensætning	(udeladt)		(udeladt)	
Konstant	-1,582*	(0,940)	-2,075**	(0,981)
Antal grupper (lande)	102		102	
Antal observationer, N	1288		1268	

Note: *, **, ***: $p < 0,10$; $0,05$; $0,01$ (robuste standardfejl i parentes).

Resultater

Som nævnt ovenfor blev effekten af udviklingsbistand estimeret med inddragelse af forskellige lags. Ved inddragelse af disse lags i modellerne blev der kun fundet en signifikant effekt af udviklingsbistand på økonomisk vækst med 1 års lag, hvorfor det kun er modellerne uden lag og med 1 års lag, der afrapporteres.

Model I finder en signifikant effekt af bistand på vækst uden tidsforskydning. Modellen estimerer således, at når udviklingsbistanden stiger med \$1 per indbygger, stiger den økonomiske vækst samtidig med 0,013 procentpoint, svarende til at en stigning på \$10 per indbygger forårsager en stigning i den økonomiske vækst på 0,13 procentpoint. Med et lag på 1 år estimerer model

II endvidere, at en ændring på \$1 forårsager en stigning i den økonomiske vækst på 0,021 procentpoint. På baggrund af de to modeller er den samlede effekt af en stigning i bistand per indbygger på \$1 således en positiv ændring i den økonomiske vækst på 0,013 procentpoint samme år, som bistanden gives, plus en yderligere stigning på 0,021 procentpoint året efter. Begge estimater er signifikante på 0,05 alfaniveauet. Dette er således en betydelig styrkelse af artiklens første hypotese om, at udviklingsbistand har en positiv effekt på økonomisk vækst.

En svaghed i forhold til resultaterne er, at størrelsen af lag i modellen blev fastlagt empirisk ved at undersøge forskellige længder af lags. Den blev altså ikke lagt fast ud fra en teoretisk forventning, hvilket ville have styrket resultaterne. Det samme vil en eventuel replicering af resultaterne på andet data.

Konklusion

Nærværende artikel har undersøgt, i hvilken grad udviklingsbistand forårsager økonomisk vækst. Artiklens første hypotese opstillede en forventning om, at udviklingsbistand har en positiv effekt på væksten. Dette skete under henvisning til, at bistanden på baggrund af vækstteori fungerer som investeringer i modtagerlandet, ligesom det fra et makroøkonomisk perspektiv øger det offentlige forbrug, øger aktiviteterne i samfundet og forbedrer betalingsbalancen. Den anden hypotese opstillede en forventning om, at der eksisterer et gensidigt kausalforhold mellem bistand og vækst. Udover den forventede effekt af bistand på vækst blev der således også argumenteret for, at økonomisk vækst må forventes at have en negativ effekt på udviklingsbistand, fordi bistanden allokteres efter, hvor rige/fattige landene er.

Hvis artiklens anden hypotese om simultanitet er rigtig, er det nødvendigt at anvende modeller, der tager højde for simultanitetsbias. For at håndtere dette problem blev udviklingsbistand instrumenteret med befolkningsstørrelse. Dette skete på baggrund af en forventning om, at donorlande giver mere bistand til små lande for nemmere at kunne gøre en forskel. Der blev argumenteret for, at der teoretisk set er gunstige betingelser for denne instrumentering, og det blev sandsynliggjort, at befolkningsstørrelse opfylder de nødvendige forudsætninger. Testen for endogenitet af bistand viste, at der ikke kunne findes opbakning til hypotesen om, at der er simultanitet mellem økonomisk vækst og udviklingsbistand. Dette var baggrunden for at udvide datagrundlaget til paneldata og anvende mere efficiente estimators.

Med estimatoren Fixed Effects blev effekten af bistand på vækst i 102 lande undersøgt i perioden fra 1984 til 1999. Analysen fandt opbakning til hypotesen om, at udviklingsbistand har en positiv effekt på økonomisk vækst, der

dels forekommer uden forsinkelse, dels med 1 års forsinkelse. Det blev estimeret, at bistand påvirker vækst positivt samme år, som den tildeles, men har størst effekt på den økonomiske vækst et år efter. Resultaterne giver således klar opbakning til hypotesen om, at udviklingsbistand har en positiv effekt på økonomisk vækst.

Opbakningen til første hypotese er baseret på omfattende paneldata, hvorfor det synes at være solide resultater. Validiteten af resultaterne afhænger dog af, at hvorvidt artiklens anden hypotese holder stik, altså om der er problemer med simultanitetsbias. Selvom de to test for endogenitet indikerer, at dette ikke er tilfældet, foretages disse test med en metode, der er tilbøjelig til at afvise endogenitet, hvis antallet af observationer er lavt. Det er med andre ord ikke en stærk test. En mulig forbedring i forhold til artiklens fremgangsmåde kunne derfor være at undersøge spørgsmålet om simultanitet på et større datagrundlag. Dette ville give et bedre grundlag for at vurdere simultanitetsproblemet. Samtidig er det klart, at replikation af resultaterne ville styrke gyldigheden af resultaterne betragteligt, særligt pga. den empiriske bestemmelse af lag, der er anvendt.

Resultaterne indikerer, at udviklingsbistanden har en positiv effekt på økonomisk vækst. Det til trods må man medgive kritikere af udviklingsbistand, at bistanden ikke ser ud til at have en tilstrækkelig stor effekt på vækst til, at den i sig selv kan skabe økonomisk konvergens mellem rige og fattige lande (se fx Herbertson og Paldam, 2007). Det følger således af ovenstående resultater, at en stigning i den økonomiske vækst på 0,13 procentpoint plus en stigning på 0,21 procentpoint året efter estimeres til at "koste" en stigning i udviklingsbistand på 10 \$ per indbygger. I et land som Bangladesh, hvor der lever omkring 160 millioner mennesker, vil en sådan stigning i den økonomiske vækst på baggrund af ovenstående estimation kræve en stigning i udviklingsbistanden på 1,6 mia. \$. Det er med andre ord en særdeles bekostelig måde at skabe økonomisk vækst på. Det er derfor også vigtigt at pointere, at udviklingsbistanden på baggrund af resultaterne ikke kan stå alene i bestræbelserne på at løfte udviklingslande ud af fattigdom. Lige så vigtigt er det dog at pointere, at de beskudte resultater i relation til konvergens på makroniveau ikke er i modstrid med, at bistanden kan have en positiv effekt på økonomisk vækst, som ovenstående resultater indikerer.

Derudover kan bistanden også have skabt betydelige velfærdsforbedringer på mikroniveau. I relation til dette må man holde sig for øje, at resultaterne på mikroniveau ikke nødvendigvis afspejles i den makroøkonomiske udvikling, blandt andet fordi de ikke nødvendigvis har til formål at skabe økonomisk vækst (jf. artiklens indledning). I forlængelse af denne logik kunne det frem-

adrettet være interessant at fokusere på den isolerede effekt af den del af udviklingsbistanden, der netop er målrettet mod økonomisk udvikling.

Selvom der ikke er noget lighedstegn mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion, er det, som tidligere nævnt, påstanden i denne artikel, at vækst har et enestående potentiale i forhold til at skabe bæredygtig fattigdomsreduktion og velfærdsforbedringer – dels som potentiel finansiering af fremtidige velfærdsydelser, dels i kraft af sammenhængen mellem økonomisk og demokratisk udvikling. På baggrund af disse betragtninger er det opløftende, at udviklingsbistand jf. artiklens resultater ser ud til at øge den økonomiske vækst i modtagerlandene.

Noter

1. En stor tak til Kim Mannemar Sønderskov for kommentarer og generel støtte i processen frem mod tilblivelsen af denne artikel. Også tak til Jeppe Berger, Lasse Stenhøj Qvist, Jeppe Toft Hansen og Christian Tang Stenz for værdifuld sparring undervejs.
2. Der anvendes data fra “The Quality of Government Dataset” (version 27May10) fra University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
3. Den metode, der anvendes i forbindelse med instrumenteringen af udviklingsbistand (2SLS), tager ikke højde for spatiel autokorrelation, der ofte forekommer ved anvendelse af paneldata, hvorfor der anvendes tværsnitsdata fra 2002 for 97 lande.
4. Der er desværre ikke mulighed for at teste denne antagelse, da der kun anvendes et instrument.
5. Henrik Hansen (2010) fandt samme tendens ved instrumentering af bistand med befolkningsstørrelse.

Litteratur

- Burnside, Craig og David Dollar (2000). Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review* 90 (4): 847-868.
- Cassen, Robert and Associates (1986, 1994). *Does Aid work?* Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, Larry (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. *American Behavioral Scientist* 35 (4/5): 450-499.
- Doucouliafos, Hristos og Martin Paldam (2009). The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research. *Journal of Economic Surveys* 23: 433-461.
- Drud, Christine (2007). Udviklingsbistand. Nødhjælp er ikke udvikling. *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 2. februar.

- Hansen, Henrik (2010). Hjælper hjælpen? Udviklingsbistand og vækst. http://www.dr.dk/DR2/Danskernes+akademi/Samfund_Jura/Hjaelper_hjaelpen_1.htm (1. maj, 2011)
- Hansen, Henrik og Finn Tarp (2000). Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12: 375-398.
- Herbertsson, Thor Tryggvi og Martin Paldam (2007). Does Development Aid Help Poor Countries Converge to Our Standard of Living? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 145 (2): 188-214.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press
- Inglehart, Ronald og Christian Welzel (2009). How Development Leads to Democracy. What We Know About Modernization. *Foreign Affairs* 88 (2).
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kragelund, Peter og Steen Folke (2005). Dette er ikke en brønd. Om planlægning og uforudsigelighed i udviklingsbistanden. *Den ny verden. Tidsskrift for Internationale Studier* 2005:2. København: DIIS.
- Kurtz, Marcus og Andrew Schrank (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics* 69 (2): 538-554.
- OECD/DAC (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Paris: OECD.
- Paldam, Martin (2008). Udviklingsbistand – Det pinsomme gab mellem ønsker og resultater. Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. <http://www.martin.paldam.dk/Papers/Meta-AEL/Kort-Dansk.pdf>
- Rajan, Raghuram G. og Arvind Subramanian (2011). Aid, Dutch Disease and Manufacturing Growth. *Journal of Development Economics* 94: 106-118.
- Sen, Amartya K. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2011). Does Generalized Social Trust Lead to Associational Membership? Unraveling a Bowl of Well-Tossed Spaghetti. *European Sociological Review* 27 (4): 419-434.
- Villaderde, Jesús Fernández (2001). *Was Malthus Right? Economic Growth and Population Dynamics*. University of Pennsylvania.
- Udenrigsministeriet (2013a). *Danmarks udviklingsarbejde i tal*. <http://um.dk/da/danida/det-goer-vi/aarsberetning2011/duit/sabb/> (3. januar, 2013).
- Udenrigsministeriet (2013b). *Sektorfordeling af bilateral bistand*. <http://um.dk/da/danida/det-goer-vi/aarsberetning2011/duit/sabb/> (3. januar, 2013).

Ulf Hjelmar, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter

I artiklen fremlægges og diskuteres de hidtil dokumenterede effekter af udlicitering i Danmark baseret på en systematisk gennemgang af publikationer på området fra 2000-2011. Det konkluderes, at de dokumenterede økonomiske gevinster ved udlicitering generelt ligger i størrelsesordenen 5-15 pct. på de tekniske opgaveområder, mens der på velfærdsområderne generelt ikke er dokumentation for økonomiske gevinster ved udlicitering. Opgørelserne af effekterne ved udlicitering inddrager kun i begrænset omfang mål for kvaliteten i opgaveløsningen, ligesom transaktionsomkostninger og øvrige administrative omkostninger i forbindelse med udbudsprocessen samt konsekvenser for de involverede medarbejdere kun sporadisk er belyst i de eksisterende studier på området. På denne baggrund påpeges det i artiklen, at der er behov for at skabe en langt mere systematisk evidens på området, da beslutninger om udlicitering ellers risikerer at hvile på et mangelfuldt grundlag.

Udlicitering og markedsbaserede løsninger har i snart mange år været en del af den offentlige værktøjskasse (Greve, 2003; Lundquist, 2001; Hartman, 2011). 1980'ernes konservative regeringer i fx USA, Storbritannien og Danmark satte skub i markedsbaserede løsninger, og neoliberale økonomiske teorier fik bredt gennemslag i den økonomiske og politiske tænkning (Lundquist, 2001; Pollitt og Bouckaert, 2004; Christensen og Lægheid, 2007). Dette førte blandt andet til privatisering af offentlige virksomheder, introduktion af fritvalgsordninger og udstrakt brug af kontraktstyring i de følgende tiår. På trods af den relativt store udbredelse er der imidlertid kun få studier, som på systematisk vis har samlet op på de hidtidige erfaringer. Det gælder også for udlicitering, som er genstandsfeltet for denne artikel. De få tidligere forskningsoversigter af udlicitering bygger primært på engelske og amerikanske studier fra 1980'erne og 1990'erne, og hovedvægten har ligget på tekniske sektorer såsom affaldshåndtering og rengøringsområdet (se fx Borcharding et al., 1982; Domberger og Jensen, 1997; Christoffersen et al., 2007).

Effekter af udlicitering har været belyst i den internationale forskning, som generelt peger på omkostningsbesparelser ved udlicitering. Domberger og Jensen (1997) konkluderer i en større gennemgang af erfaringerne på området, at

udlicitering i gennemsnit har givet økonomiske besparelser på cirka 20 pct. ved et tilsvarende serviceniveau. Borcharding et al. (1982) finder i en gennemgang af mere end 50 studier fra USA, Australien, Tyskland, Schweiz og Canada tilsvarende store besparelser. I et studie, som primært kigger på erfaringer fra USA, finder Savas (1987) ligeledes betydelige omkostningsbesparelser. Noget mindre effekter (6-12 pct.) finder Hodge i et omfattende litteraturstudie, hvor han også tager højde for transaktionsomkostninger (1998, 2000). Hodge finder dog også stor variation på tværs af forskellige opgaveområder og konkluderer, at dokumentationen er klart stærkest inden for tekniske områder som affaldshåndtering og rengøring, mens der er mere tvivl om effekterne på andre serviceområder (Hodge, 1998: 105). På baggrund af disse resultater skriver han, at "expecting contracting to be a panacea for all public services, though, would be foolish" (2000: 246-247). I et andet meget citeret studie gennemgår Boyne (1998) knap 40 studier fra Storbritannien og USA og finder også her omkostningsbesparelser, selvom han er meget kritisk over for metoden og datagrundlaget i mange af de gennemgåede studier og især kritiserer studierne for en utilstrækkelig måling af udliciteringens konsekvenser for kvaliteten af den leverede service.

Udlicitering har ligeledes været belyst i enkelte effektstudier med fokus på danske forhold. På skolerengøringsområdet finder Christoffersen et al. (2007), at udlicitering til private kan give besparelser på 25-30 pct., selvom det også er en væsentlig pointe i artiklen, at der er betydelige variationer i omkostningsniveauet internt i den offentlige sektor. Blom-Hansen (2003) finder i en analyse af vejområdet, at brugen af private leverandører fører til en noget mindre besparelse (1,5 pct.) og et uændret kvalitetsniveau, hvis en kommune lader private løse 10 pct. flere af driftsopgaverne på vejområdet. Hansen (2010) finder i et nyligt studie af effekterne ved konkurrenceudsættelse på ældreområdet imidlertid ingen signifikante forskelle i forhold til omkostningsniveauet i henholdsvis offentligt og privat regi. På affaldsområdet har Busck (2007) undersøgt udliciteringens konsekvenser for medarbejderne og er nået frem til, at udlicitering har givet dårlige arbejdsforhold og ringere kvalitet. I en stor undersøgelse af medarbejdertilfredshed ved udlicitering har det tidligere Udliciteringsråd (nu Udbudsrådet) vist, at der er variationer i tilfredsheden på tværs af forskellige brancher, men at tilfredsheden for de berørte medarbejdere under ét generelt er lavere end før udliciteringen (Udliciteringsrådet, 2006).

Resultaterne fra de hidtidige danske undersøgelser af effekter ved udlicitering indikerer altså, at effekterne er blandede, men det fremgår også, at der mangler et overblik og opsamling af litteraturen på området. Der er derfor

behov for en samlet og kritisk vurdering af den hidtidige dokumentation af effekterne ved udlicitering.

Denne forskningsoversigt fokuserer på fire typer effekter – økonomiske effekter, kvalitetseffekter, transaktionsomkostninger og medarbejdereffekter. Hermed lægger vi os op ad den seneste internationale forskningsoversigt på området (Hodge, 2000), hvor det understreges, at en opgørelse af effekter ved udlicitering bør medtage udliciteringens konsekvenser for økonomien og samtidig inddrage mål for kvaliteten af den leverede service, så man dermed får et så fyldestgørende billede som muligt af værdien af den leverede ydelse. Derudover pointeres det, at det også er relevant at inddrage de afledte administrative omkostninger i forbindelse med en konkurrenceudsættelse, ligesom det kan være relevant også at inddrage medarbejderforhold i en opgørelse af effekter på området, da ændring i medarbejderforhold i forbindelse med en udlicitering kan have afledte effekter i forhold til økonomi og kvalitet (Hodge, 1998: 100).

Artiklen bygger på en systematisk gennemgang af samtlige danske undersøgelser af effekter af udlicitering udgivet i perioden 2000-2011 og er den hidtil største danske forskningsoversigt over de dokumenterede effekter af udlicitering.¹ Ved at præsentere resultaterne af en systematisk gennemgang af dokumentationen på området bidrager artiklen til at skabe et samlet billede af udliciteringens hidtil dokumenterede effekter i Danmark. Det kan bidrage til en videnskabelig videreudvikling af udliciteringsfeltet som forskningsområde, og det kan bidrage til, at beslutninger om udlicitering i kommuner, regioner og staten træffes på baggrund af en forskningsbaseret viden om de dokumenterede fordele og ulemper ved at flytte produktionen fra offentligt til privat regi gennem aftaler om udlicitering. Artiklens forskningsspørgsmål kan formuleres som følger: Hvad er de dokumenterede økonomiske effekter af udlicitering i Danmark, og i hvilket omfang har studierne på området taget højde for effekter i forhold til kvalitet og administrative omkostninger samt medarbejderforhold, hvor det har været relevant?

Artiklen er opbygget på følgende vis: I afsnit 2 diskuteres de teoretiske forventninger til, hvorfor der potentielt kan opnås besparelser ved udlicitering. I afsnit 3 præsenteres den anvendte metode til indsamling og vurdering af studierne. I afsnit 4 præsenteres og diskuteres resultaterne af forskningsoversigten, og i afsnit 5 rundes artiklen af med en kort konklusion.

Hvorfor skulle man forvente positive økonomiske effekter ved udlicitering?

En væsentlig inspirationskilde for fortalerne for udlicitering er den neoliberale økonomiske tænkning, som blandt andet nobelpristagerne Milton Friedman

og James Buchanan er eksponenter for. Denne tænkning videreføres blandt andet i statskundskabens public choice-teorier og som en del af New Public Management-tænkningen (Lundquist, 2001; Pollitt og Bouckaert 2004). Grundantagelserne herfra er, at den offentlige sektor præges af samme problemer som private monopoler, og at offentligt ansvar for regulering og finansiering ikke nødvendigvis skal indebære offentlig produktion. Det anerkendes, at markedsfejl kan skabe behov for offentlig regulering, men denne skal være så lidt indgribende som muligt og skal i øvrigt vejes op mod den væsentlige risiko for "offentlig sektor-fejl" i form af *slack*, mangel på responsivitet og innovation (Hartman, 2011).

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver skulle således ifølge public choice-teorien lede til højere effektivitet, bedre kvalitet, større mangfoldighed og mindre bureaukrati. Konkurrencen sætter leverandørerne under pres, både nye og gamle, og det giver tilskyndelse til at finde på nye og innovative produktionsmåder med bedre kvalitet og omkostningseffektivitet til følge. Konkurrencen skulle også give en større mangfoldighed, eftersom nye leverandører kan komme på banen, og de skal finde måder at differentiere deres udbud på (Hartman, 2011). Med udgangspunkt i denne tænkning kan man også fremhæve, at private aktører typisk har et større spillerum til at designe interne incitaments-strukturer for at skabe motivation blandt de ansatte. Ledelsesmæssigt forventes hurtigere reaktioner og mere fleksible løsninger, fordi private aktører er underlagt færre regler, overenskomster mv. og regnes for mindre bureaukratiske i deres struktur. Mere generelt kan man sige, at hvor offentlige organisationer skal tage hensyn til en bred vifte af samfundsmæssige målsætninger (effektivitet, lighed, retssikkerhed, inklusion mv.), er private aktørers succeskriterier mere entydigt knyttet til deres økonomiske effektivitet. Det ledelsesmæssige råderum bliver dermed både større og mere fokuseret.

De mere kritiske vurderinger af udlicitering bruger mange af de samme argumenter, men med en væsentlig anden fortolkning af de teoretiske fordele og ulemper (Hartman, 2011). Det fremhæves, at private aktørers grundlæggende interesse er forskellig fra offentlige aktørers: "The business of business is to make business", som Milton Friedmann udtrykte det. Private aktører vil fokusere på bundlinjen, og profitmotivet giver en risiko for at reducere kvaliteten (*skimping*) eller forsøg på at undgå de ressourcekrævende "kunder" (individer, geografiske lokaliteter, sociale grupper mv.) (*risk selection*). Dette kan føre til ulighedssproblematikker og afledte omkostninger i det offentlige, som skal sikre beredskabet, hvor de private leverandører ikke dækker. Der peges endvidere på, at transaktionsomkostninger ved at gennemføre udbudsforretninger, kontrollere og følge op kan være betydeligt højere end omkostningerne ved

at drive virksomheden i offentligt regi (Williamson, 1975). Dette gælder især for komplekse ydelser, som er vanskelige at definere i kontrakter. Der peges på de potentielt betydelige omkostninger, som det offentlige kan have ved at gennemføre retssager mod private aktører, som ikke lever op til kravene, og de omkostninger, som måtte være til at genetablere tilbud, hvis private aktører må trække sig ud. Kernen er, at det offentlige bevarer myndighedsansvaret og dermed er forpligtet til at træde ind, selvom et område er udliciteret.

Kritikere af markedsløsninger fremhæver også, at forestillingen om "det perfekte marked" er langt fra den faktiske virkelighed på mange offentlig sektor-områder (Gilmour and Jensen, 1998). I praksis vil der ofte blive etableret private monopoler til afløsning af offentlige institutioner, fordi *entry costs* kan være betydelige (fx på i sundhedssektoren), og det afholder andre aktører fra at konkurrere effektivt. Der kan også være en tendens til *lock-in*, hvor kendte leverandører favoriseres, fordi det er vanskeligt at gennemskue, om kvaliteten og forsyningssikkerheden er lige så stor hos alternativerne. En sidste type argumenter handler om, at fokuseringen på personlige og organisatoriske incitamenter kan underminere den særligt offentlige og professionelle etos, som er drivkraften for mange offentligt ansatte. Der er en risiko for, at man fokuserer snævert på det, som man belønnes for (*tunnel vision*), frem for at tage et mere helhedsorienteret blik, og der er en risiko for, at tillid og samarbejde på tværs af den offentlige sektor vil blive undermineret (LeGrand, 2003; Bozeman, 2007).

Kan public choice-teorien og det kritiske markedsperspektiv samtænkes i et markedsorienteret, men kritisk perspektiv? Det kan det i nogen grad, hvis man tager udgangspunkt i et kontekstbaseret perspektiv med vægt på de reguleringsmæssige betingelser for valget mellem offentlige og private leverandører. Bartlett og LeGrand (1993) peger i deres teori om "kvasimarkeder" på en række kritiske forudsætninger for at kunne opnå positive resultater ved konkurrence. Williamson (1975) og Schleifer (1985) peger også på nødvendigheden af at fokusere på de særlige betingelser i den offentlige sektor, hvis man skal høste fordele af konkurrenceudsættelse. Fælles for disse perspektiver er, at man skal se kritisk på opgavetyper og "markedsbetingelserne" for at vurdere, om der kan forventes positive effekter af konkurrenceudsættelse. Markedsbetingelserne kan påvirkes gennem regulering (fx prisdannelse, *entry costs*, transparens og graden af tilgængelig information om leverandørers kvalitet, mulighederne for *selection* og *skimping*, vilkårene for medarbejdere, krav om udvikling og forskning mv.). Dermed bliver den reguleringsmæssige ramme bestemmende for, hvordan private (og offentlige) aktører kan operere, og for hvilke effekter man kan forvente af konkurrenceudsættelse. En anden vigtig pointe er, at positive effekter snarere knytter sig til konkurrenceudsættelse som sådan, end til

om det er offentlige eller private aktører, der løser opgaven (Hodge, 1998; Bel og Costas, 2006). Det vigtige er, at den reguleringsmæssige ramme skaber en reel og ligeværdig konkurrence, hvor såvel offentlige som private aktører har mulighed for at konkurrere på kvalitet og/eller pris.

Det kritiske og nuancerede blik på udlicitering har implikationer for vores undersøgelse. For det første fordi man i forhold til de enkelte studier, som behandles i undersøgelsen, ideelt set må stille krav om, at de er opmærksomme på de særlige kontekstuelle betingelser, som har indflydelse på, om der opnås gode eller dårlige resultater ved udlicitering i hvert enkelt tilfælde. For det andet fordi det bliver temmelig usikkert, om resultater uden videre kan overføres fra en kontekst og sektor til en anden. Eller sagt med andre ord, så skal man være varsom med at generalisere på tværs af studier, som har varierende grad af sensitivitet i forhold til den givne kontekst, og som vedrører udliciteringsforretninger, som er gennemført under forskellige rammebetingelser. Ikke desto mindre kan der være en værdi i at skabe et overblik over de hidtidige danske undersøgelser på området, fordi der trods alt er en vis ensartethed i kontekstfaktorerne, og at vurdere disse undersøgelser i forhold til en række ensartede kvalitetskriterier, herunder om de tager hensyn til kvalitet og transaktionsomkostninger samt i relevante tilfælde også medarbejderkonsekvenser. Dermed får vi et bedre og mere nuanceret grundlag for videreudvikling af udlicitering som politologisk forskningsfelt og for at kvalificere diskussionen om betingelser og muligheder ved inddragelse af private leverandører i løsningen af forskellige typer af offentlige serviceydelser.

Forskningsoversigtens metode

Forskningsoversigten er baseret på en metodisk fremgangsmåde, som er bredere i sit sigte end mere traditionelle forskningsoversigter, fx Cochrane eller Campbell (Gough, 2004). Dette indebærer, at videnskabelige studier (peer-reviewed forskning) såvel som ikke-videnskabelige studier (ikke peer-reviewed forskning) kan inkluderes i forskningsoversigten, ligesom både kvantitativt og kvalitativt baserede undersøgelser kan det. En forskningsoversigt kan indeholde en statistisk metaanalyse, hvilket indebærer, at der laves nye effektberegninger på baggrund af de data, der indgår i de inkluderede studier. Dette har dog ikke været muligt i denne forskningsoversigt, da de inkluderede studier spænder over forskellige typer metoder (kvantitative og kvalitative studier) og forskellige sektorer med meget forskellige vilkår. En statistisk metaanalyse ville derfor ikke kunne give et meningsfyldt billede af de generelle effekter ved udlicitering af offentlige opgaver og er derfor blevet fravalgt i undersøgelsen. I det følgende beskrives de væsentligste trin i udarbejdelsen af forskningsoversigten.

I det første trin i udarbejdelsen af forskningsoversigten gennemførte vi en screening af alle empiriske effektstudier, som umiddelbart så ud til at besvare forskningsspørgsmålet og opfylde inklusionskriterierne og ikke være omfattet af eksklusionskriterierne. Inklusionskriterier var: udlicitering på det offentlige område i Danmark og publiceringsår fra 2000 og frem til maj 2011, hvor indsamlingen af nye studier blev stoppet. Eksklusionskriterier var: begrænset studie med meget lille generaliseringsgrad, studier med fokus på øvrige former for offentlig-privat samarbejde (OPP, OPI, fritvalgsmodeller, privatisering) samt studier med fokus på processen i forbindelse med en udlicitering. Specialer ved universiteter var ikke systematisk tilgængelige fra alle institutter og fakulteter og er derfor ikke medtaget i forskningsoversigten. I de dansksprogede databaser (Danbib, Den Danske Forskningsdatabase) er følgende søgeord blevet anvendt: "udlicitering", "udbud og private", "konkurrenceudsættelse", "outsourcing", "licitation", "markedsgørelse", "kontrakter og private", "private leverandører", "frit valg og private og offentlig eller kommune eller stat eller amt eller region".

For at sikre at søgningen var fuldstændig og dækkede al relevant litteratur, har vi desuden rettet personlig henvendelse til en række statslige styrelser, konsulentfirmaer, forskningsinstitutioner mv., for at give dem mulighed for at supplere med relevant litteratur. Derudover har vi gennemgået publikationslister for ti forvaltningsforskere ansat ved danske universiteter og handelshøjskoler, som har publiceret om udlicitering i den offentlige sektor. Screeningen resulterede i i alt 1.115 danske publikationer. På baggrund af screeningen gennemgik vi de enkelte publikationer og foretog ud fra abstracts og øvrige umiddelbart tilgængelige oplysninger en vurdering af, om de pågældende publikationer svarede på forskningsspørgsmålet, og om publikationerne levede op til inklusionskriterierne og ikke var omfattet af eksklusionskriterierne. Dette resulterede i, at 74 danske studier er blevet indhentet for at kunne blive nærmere vurderet.

I det andet trin i udarbejdelsen af forskningsoversigten er de relevante studier blevet endeligt udvalgt. Det er sket ved, at vi for hvert af de fundne studier har vurderet det enkelte studie i forhold til inklusions- og eksklusionskriterierne, og der er foretaget en kritisk vurdering af, hvorvidt publikationerne svarede direkte på forskningsspørgsmålet. Det er også blevet sikret, at det samme studie ikke indgår flere gange (som paper, videnskabelig artikel, bogkapitel etc.). I alt 37 publikationer er blevet udvalgt i denne fase som relevante danske studier på området.

I det tredje og sidste trin i udarbejdelsen af forskningsoversigten er de udvalgte publikationer blevet kvalitetsvurderet på grundlag af en række tværgående og overordnede kvalitetskriterier: 1) hvorvidt studiet er baseret på et velegnet

analysedesign (systematic review, RCT, andre eksperimentelle undersøgelser, casestudie) i forhold til problemstillingen og tilgængeligheden af relevante data på området; 2) hvorvidt det empiriske grundlag i studierne er tilvejebragt på en tilfredsstillende måde – i kvantitative undersøgelser skal datagrundlaget gøre en generalisering mulig, i kvalitative undersøgelser skal datagrundlaget i tilstrækkelig grad kunne understøtte fortolkningerne, og inddragelse af øvrige data (registerdata m.m.) skal være systematisk og udtømmende samt dokumenteret og begrundet; og 3) hvorvidt konklusionerne i analysen bygger på velegnede metoder til at beregne effekten af udliciteringen (multivariate metoder, estimation af manglende værdier i datasættet m.m.) og indeholder begrundelser for valg af beregningsmetode. Resultaterne af studierne bør også være underkastet en kritisk vurdering af resultaternes generaliserbarhed, herunder en inddragelse af øvrige relevante undersøgelser på området.² Ud fra disse vurderingskriterier blev i alt 16 danske studier vurderet som kvalitetsmæssigt ikke tilfredsstillende. Der er således i disse studier så betydelige metode- og datamæssige svagheder, at studierne ikke vurderes som tilstrækkeligt velunderbyggede til, at de bør indgå i forskningsoversigten (se også Helby Petersen et al., 2011). Dermed indgår i alt 21 danske undersøgelser i forskningsoversigten (se tabel 1).

Resultater og diskussion

Resultatet af forskningsoversigten fremgår af tabel 1 (side 68-69).

Dokumenterede økonomiske effekter af udlicitering

Det fremgår af tabel 1, at ti studier opgør de økonomiske effekter som positive (Finansministeriet/Rambøll, 2000; CASA, 2001; Kommunernes Landsforening, 2001b; Kommunernes Landsforening, 2002; Blom-Hansen, 2003; Bredgaard og Larsen, 2006; Christoffersen et al., 2007; Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte, 2008; Udbudsrådet/Rambøll, 2009; Det Lokale Beskæftigelsesråd, 2010). Tre studier opgør de økonomiske effekter som blandede (Erhvervsministeriet/COWI, 2000, Kommunernes Landsforening, 2001a; Arbejdsmarkedsstyrelsen/Rambøll 2006), mens to studier ikke finder økonomiske effekter af udlicitering. Syv studier har ikke opgørelser af økonomiske effekter, og et enkelt studie på beskæftigelsesområdet opgør de økonomiske effekter som negative på et specifikt område – varetagelsen af kontaktforløb for de ledige (SFI, 2009).

Det overordnede billede fra gennemgangen af studierne er altså, at de økonomiske effekter af udlicitering er overvejende positive, men der er også klare indikationer af, at økonomiske gevinster navnlig er dokumenteret på det tekniske

Tabel 1. Oversigt over forskningsoversigtens resultater

Studie	Område og metode	Økonomiske effekter	Transaktionsomkostninger	Kvalitets-effekter	Medarbejder-effekter
Erhvervsministeriet/COWI (2000)	Ældrepleje m.m. Kvalitativt studie	Blandede effekter	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet
Finansministeriet/Rambøll (2000)	Velfærd Kvalitativt studie	0-33 pct. besparelser	Ikke inkluderet	Ingen ændringer	Øgede krav
CASA (2001)	Alle områder Kvalitativt og kvantitativt studie	10-25 pct. besparelser	Medregnet	Højere kvalitet	Blandede effekter
Kommunernes Landsforening (2001a)	Alle områder Kvantitativt studie	Blandede effekter	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Ikke inkluderet
Kommunernes Landsforening (2001b)	Tekniske områder Kvalitativt og kvantitativt studie	Positive effekter	Ikke inkluderet	Ingen ændringer	Ikke inkluderet
Rådgivende Sociologer (2001)	Rengøring Kvantitativt studie	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Større tilfredshed
Kommunernes Landsforening/ KL's Konsulentvirksomhed (2002)	Alle områder Kvalitativt og kvantitativt studie	Positive effekter	Medregnet	Blandede effekter	Øget usikkerhed
Blom-Hansen (2003)	Veje Kvantitativt studie	Positive effekter (1-15 pct.)	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Ikke inkluderet
CASA/DTU (2004)	Busdrift Kvalitativt studie	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Øget usikkerhed
Arbejdsmarkedsstyrelsen/ Rambøll (2006)	Beskæftigelse Kvalitativt og kvantitativt studie	Blandede effekter	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Ikke inkluderet

Bredgaard og Larsen (2006)	Beskæftigelse Kvalitativt studie	Positive effekter	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet
Udliciteringsrådet (2006)	Blandede områder Kvantitativt studie	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Blandede effekter
Christoffersen et al. (2007)	Rengøring Kvantitativt studie	25-30 pct. besparelse	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Ikke inkluderet
Busck (2007)	Affald Kvalitativt studie	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Forringelse
Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte (2008)	Beskæftigelse Kvalitativt og kvantitativt studie	Positive effekter	Ikke inkluderet	Ingen ændringer	Ikke inkluderet
Nuppenau (2009)	Veje og parker Kvalitativt studie	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Øgede krav
SFI (2009)	Beskæftigelse Kvalitativt og kvantitativt studie	Blandede effekter	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Ikke inkluderet
Udbudsrådet/Rambøll (2009)	Ældreområdet Kvalitativt studie	16-18 pct. besparelse	Ikke inkluderet	Blandede effekter	Blandede effekter
AKF (2010)	Beskæftigelse Kvalitativt og kvantitativt studie	Ingen effekter	Ikke inkluderet	Ingen ændringer	Blandede effekter
Det Lokale Beskæftigelsesråd (2010)	Beskæftigelse Kvantitativt studie	Positive effekter	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet	Ikke inkluderet
Udbudsrådet/Rambøll (2011)	Daginstitutioner Kvantitativt studie	Ingen effekter	Ikke inkluderet	Højere bruger- tilfredshed	Mindre uddannet personale

område. Alle studier af udlicitering på det tekniske område, som har opgjørt økonomiske effekter, har fundet positive effekter (Kommunernes Landsforening, 2001b; Blom-Hansen, 2003; Christoffersen et al., 2007). Bespareelserne blev i disse studier fundet ved udlicitering af a) drift og vedligehold af grønne områder, vandløb og spildevandsanlæg, b) kommunal vejvedligeholdelse, og c) rengøring på folkeskoler.

Gennemgangen af de danske studier, der omhandler økonomiske effekter ved en udlicitering, viser altså, at der på det tekniske område er en relativ solid dokumentation for økonomiske besparelser, men at disse besparelser generelt er noget lavere end de 15-30 pct., som ellers ofte har været fremhævet i den offentlige debat om udlicitering. På baggrund af en gennemgang af samtlige effektstudier af udlicitering gennemført de seneste ti år viser forskningsoversigten, at de dokumenterede økonomiske besparelser af udlicitering kan opgøres til cirka 5-15 pct. på de tekniske opgaveområder.

Positive økonomiske effekter findes også i internationale studier på det tekniske område, typisk i størrelsesordenen 15-30 pct. Hodge konkluderer i sin forskningsoversigt på området (Hodge, 1998, 2000), at økonomiske udliciteringsgevinster i den størrelsesorden kan findes på affaldsområdet (indsamling af affald fra private husholdninger), rengøring og vedligeholdelse af veje m.m. Dette kan skyldes, at der på disse områder er nogle forhold til stede som i særlig grad egner sig til konkurrenceudsættelse: mulighed for en simpel specifikation af opgaven, en stabil efterspørgsel som muliggør beregning af konkurrencedygtige priser, lave startomkostninger samt muligheder for teknologiinvesteringer og stordriftsfordele (Bel og Warner, 2008; Bel et al., 2010).

I forskningsoversigten indgår også en række studier, der fokuserer på de økonomiske effekter af udlicitering på de bløde velfærdsområder, herunder arbejdsmarkedsområdet, ældreområdet og daginstitutionsområdet. Studierne har generelt svingende resultater i forhold til den økonomiske effekt af udlicitering på området. To af studierne dokumenterer besparelser på området i størrelsesordenen 0-33 pct. (Finansministeriet/Rambøll, 2000; Udbudsrådet/Rambøll, 2009), mens fire studier konkluderer, at der er økonomiske besparelser uden at opføre størrelsen af effekterne nærmere (Bredgaard og Larsen, 2006; Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte, 2008; Det Lokale Beskæftigelsesråd, 2010; Udbudsrådet/Rambøll, 2011). De øvrige danske studier på velfærdsområdet viser mere blandede resultater. Et studie viser eksempelvis besparelser på ældreområdet i størrelsesordenen 16-18 pct., samtidig med at der i en enkelt case kan konstateres en fordyrelse på området for madservice i størrelsesordenen 5 pct. (Udbudsrådet/Rambøll, 2009). Et enkelt studie viser en fordyrelse

på beskæftigelsesområdet efter en udlicitering, mens der samtidig er resultater, som peger i en anden retning (SFI, 2009).

Der er altså alt i alt ikke en entydig dokumentation af, at udliciteringer på velfærdsområdet kan føre til økonomiske besparelser i Danmark. Dette resultat kan også findes i Sverige. I en nylig svensk opgørelse af effekter af konkurrenceudsættelse konkluderes det, at der generelt ikke i svenske studier på det bløde velfærdsområde er systematisk dokumentation for, at udlicitering har ført til effektiviseringer og økonomiske besparelser (Hartman, 2011).

Forskellen i effekter af udlicitering på henholdsvis det tekniske område og de bløde velfærdsområder kan skyldes flere forhold. Det kan skyldes, at de bløde velfærdsområder er mere arbejdskraftintensive, og at der dermed er færre muligheder for effektivisering gennem teknologiinvestering og stordriftsfordele, hvilket i flere af studierne på de tekniske områder angives som en forklaring på opnåede besparelser (se fx Blom-Hansen, 2003; Christoffersen et al., 2007). Det kan dog også skyldes de særlige politiske og institutionelle betingelser, der gør sig gældende på de bløde velfærdsområder. Den politiske regulering på området er stærk, og som konsekvens eksisterer "markedet" for velfærdsydelser typisk kun som en form for kvasimarked, hvor leverandørernes muligheder og (for)brugerens magt er begrænset. Tilsammen kan disse forhold betyde, at det er svært at skabe et konkurrencepræget marked på de bløde velfærdsområder, hvor private leverandører kan konkurrere på pris og effektivitet (Hartman, 2011).

Herudover kan manglen på dokumentation af økonomiske besparelser ved udlicitering på de bløde velfærdsområder dog også skyldes, at der er en længere tradition og mere dokumentation af udlicitering på de tekniske områder, mens der endnu er få systematiske erfaringer og studier, som systematisk har opgjort de økonomiske effekter af en udlicitering på de bløde velfærdsområder. Der er således behov for en mere systematisk dokumentation af effekterne ved udlicitering på de bløde velfærdsområder, før man med tilstrækkelig sikkerhed kan vurdere, om udlicitering på disse områder fører til økonomiske besparelser. I regeringens strategi for offentligt-privat samarbejde (Regeringen, 2011) er der taget initiativ til udarbejdelse af en sådan dokumentation, ligesom der også er udviklet nye metoder og indikatorer til analyserne på området (Helby Petersen og Olsen, 2011).

Samtidig ses det også, at de fleste af de gennemgåede studier kun giver et øjebliksbillede af effekter ved første udliciteringsrunde (1. generationsudbud). Det er kun få danske studier, som specifikt ser på økonomiske effekter ved genudbud, og datagrundlaget er på dette område generelt mangelfuldt (Kommunernes Landsforening, 2001; Udbudsrådet/Rambøll, 2009). Tendensen i de

internationale studier, som har analyseret de økonomiske fordele ved udlicitering gennem en længere periode, er, at de relative fordele ved brug af private aktører svinder over tid (Bel og Costas, 2006; Bel et al., 2010). Det kan skyldes, at de private bliver mere realistiske i deres prissætning over tid, men også, at offentlige aktører øger effektiviteten over tid, typisk som følge af den forøgede konkurrence på området. Derved er det en realistisk mulighed, at de dokumenterede besparelsesgevinster kan aftage ved gentagne udbudsforretninger på et område, og det er typisk ikke reflekteret i de danske opgørelser af besparelspotentialet.

På baggrund af forskningsoversigten kan det ikke påvises, at de dokumenterede besparelser ved en udlicitering skyldes, at private aktører er mere effektive end offentlige aktører, men snarere at konkurrencesituationen i sig selv leder til et større fokus på økonomisk effektivitet. Der er således også opnået betydelige besparelser i den offentlige sektors egne bud, såkaldte kontrolbud, som følge af større omkostningsbevidsthed og konkurrence på området (Kommunernes Landsforening, 2002). Dertil kommer, at konkurrenceudsættelsen også kan have afledte effekter i form af en intern konkurrencevirkning på den del af driften, som bliver i det offentliges regi (Finansministeriet/Rambøll, 2000; Kommunernes Landsforening, 2002). Lignende konklusioner forekommer i internationale publikationer på området (Hodge, 1998, 2000; Bel og Costas, 2006).

Transaktionsomkostninger

Det fremgår af tabel 1, at der kun er to studier, som har medregnet transaktionsomkostninger i deres opgørelse af økonomiske effekter af udlicitering (CASA, 2001; Kommunernes Landsforening, 2002). I begge studier har man på baggrund af survey-oplysninger og kvalitative interview med nøgleaktører søgt at estimere omfanget af transaktionsomkostningerne, og der indgår ikke i studierne egne beregninger af transaktionsomkostninger baseret på regnskabs-tal.

I de danske studier af udliciteringens konsekvenser indgår der altså kun i yderst begrænset omfang præcise opgørelser af transaktionsomkostninger i forbindelse med udliciteringen. Dette skyldes først og fremmest metodiske vanskeligheder ved at beregne denne form for omkostninger. Disse vanskeligheder bunder i, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med at udbyde, beskrive og overvåge opgaver på et givet område spænder over et bredt felt, og det er vanskeligt at isolere disse omkostninger. Samtidig kan der være afledte omkostninger ved at skulle bevare et offentligt beredskab til at sikre forsy-

ningssikkerhed og til at tage sig af de sager, som den private aktør eventuelt kan fravælge, og disse omkostninger er typisk også vanskelige at opgøre.

Problemet med at medtage transaktionsomkostninger i beregningen af de samlede økonomiske effekter ved en udlicitering behandles også i den internationale forskning på området (Hodge, 1998, 2000; Hartman, 2011). I denne litteratur påpeges det typisk, at der er mange metodiske problemer ved sådanne beregninger, og som konsekvens heraf udelades de i mange studier. Der synes dog at være enighed i litteraturen om, at indgåelse og kontrol af kontrakter samt opretholdelsen af en forsyningssikkerhed kræver betydelige administrative og juridiske ressourcer, som bør indregnes i den samlede opgørelse af de økonomiske effekter ved udlicitering. Dette har ikke været tilfældet i Danmark, og fremtidige studier af økonomiske effekter af udlicitering i Danmark bør søge at udbedre dette forhold – særlig på områder med en høj grad af politisk regulering og dokumentationskrav som eksempelvis det sociale område.

Kvalitetseffekter

Det fremgår af tabel 1, at der er tretten studier, hvori der indgår kvalitetseffekter i forbindelse med udlicitering (Finansministeriet/Rambøll, 2000; CASA, 2001; Kommunernes Landsforening, 2001a, 2001b, 2002; Blom-Hansen, 2003; Arbejdsmarkedsstyrelsen/Rambøll 2006; Christoffersen et al., 2007; Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte, 2008; SFI, 2009; Udbudsrådet/Rambøll, 2009; AKF, 2010; Udbudsrådet/Rambøll, 2011). Samtidig fremgår det dog også, at langt de fleste studier ikke har kunnet opgøre kvalitetseffekterne entydigt og kunnet påvise konkrete effekter.

Et af studierne påviser en konkret effekt, nemlig at udlicitering på daginstitutionsområdet har ført til en højere brugertilfredshed (Udbudsrådet/Rambøll, 2011). I dette studie baserer man sig på brugertilfredshedsundersøgelser frem for egentlige kvalitetsundersøgelser. Det er problematisk, da brugertilfredshed typisk er et utilstrækkeligt mål for kvaliteten af en offentlig ydelse (Helby Petersen og Olsen, 2011). Skal effekter af udlicitering i forhold til den leverede kvalitet i fremtiden dokumenteres bedre, er der behov for, at der i tilrettelæggelsen og finansieringen af effektanalyserne afsættes tilstrækkelige ressourcer og tid til, at de faktiske effekter for kvaliteten i højere grad kan dokumenteres systematisk og udtømmende.

Blom-Hansen (2003) har søgt mere systematisk at inddrage kvalitetsaspektet i et studie af vejområdet, og han viser, at økonomiske besparelser opnås ved uændret kvalitet i opgaveløsningen – dog er kvaliteten i dette studie kun målt på en begrænset del af de undersøgte cases. Et andet studie, som på mere systematisk vis inkluderer kvalitetsaspektet, er Udbudsrådet/Rambølls studie af

drift af plejecentre (2009) – dog måles kvalitet i opgaveløsningen i dette studie ikke ensartet på tværs af casene.

Der indgår desuden i forskningsoversigten tre effektanalyser med fokus på beskæftigelsesområdet, hvor kvalitetsdimensionen er relativt velbelyst (Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte, 2008; SFI, 2009; AKF, 2010). Disse analyser viser, at udlicitering til private leverandører generelt har haft mindre eller ingen betydning for kvaliteten af beskæftigelsesindsatsen.

Det samlede billede er, at der i de danske studier på området generelt er betydelige mangler i forhold til at opgøre kvaliteten af en ydelse før og efter en udlicitering og medregne dette i en samlet opgørelse af effekten af udlicitering. Det betyder, at mens der er dokumentation for, at udlicitering på nogle områder (tekniske områder) har ført til en omkostningsbesparelse, så er det generelt dårligere dokumenteret, om omkostningsbesparelsen er opnået ved et uændret kvalitetsniveau i opgaveløsningen. Dette er ikke unikt for Danmark. Lignende konklusioner kan findes i internationale publikationer på området (Boyne, 1998; Hodge, 2000; Hartman, 2011).

Samtidig fremgår det, at de beskrevne opgørelser af kvalitetseffekter i forbindelse med udliciteringer fordeler sig på en række forskellige sektorer med meget forskellige (markeds)betingelser og krav til de leverede ydelser. Dette forhold gør det ekstra vanskeligt at konkludere noget generelt på området.

Medarbejdereffekter

Det fremgår af tabel 1, at der er 11 studier, hvori der indgår en form for opgørelse af konsekvenserne for medarbejdere, der berøres af en udlicitering (Finansministeriet/Rambøll, 2000; CASA, 2001; Kommunernes Landsforening, 2001a, 2002; Rådgivende Sociologer, 2001; CASA/DTU, 2004; Udliciteringsrådet, 2006; Busck, 2007; Nuppenau, 2009; Udbudsrådet/Rambøll, 2009; AKF, 2010; Udbudsrådet/Rambøll, 2011). I de øvrige ti studier indgår ikke medarbejdereffekter, men dette er ikke nødvendigvis et udtryk for en mangel, da en inddragelse af medarbejderforhold ikke er relevant i alle undersøgelser på området.

Det fremgår af de 11 studier om medarbejdereffekter, at der er en overvægt af undersøgelser, som rapporterer negative effekter for medarbejdere, der berøres af udlicitering. Syv studier konkluderer, at der primært er negative effekter i form af et højere arbejdstempo (Busck, 2007), øgede krav og mere stress (Finansministeriet/Rambøll, 2000; Nuppenau, 2009), forringelser i arbejdsforholdene i form af ringere fysiske arbejdsforhold og mindre tryghed i ansættelsen (Busck, 2007), en større usikkerhed og utilfredshed med ansættelsen efter en udlicitering (Rådgivende Sociologer, 2001; Kommunernes Landsforening,

2002; CASA/DTU, 2004), og mindre uddannet personale efter en udlicitering (Udbudsrådet/Rambøll, 2011).

De øvrige fire danske studier på området viser mere blandede resultater i forhold til de medarbejdere, som berøres af udlicitering (CASA, 2001; Udliciteringsrådet, 2006; Udbudsrådet/Rambøll, 2009; AKF, 2010). Et af studierne viser, at medarbejdertilfredsheden efter udlicitering på tværs af sektorer generelt er på samme niveau som før en udlicitering, dog er der lavere medarbejdertilfredshed blandt de medarbejdere, der ikke længere er ansat hos den arbejdsgiver, de overgik til i forbindelse med udliciteringen (Udliciteringsrådet, 2006).

De fleste danske studier på området er baseret på surveyundersøgelser af medarbejdernes egne opfattelser af deres arbejdssituation. Dette er en anerkendt og velafprøvet metode til afdækning af arbejdsmiljøproblemer, men denne opgørelsesmetode kunne med fordel være suppleret med andre og mere objektive indikatorer for ændringer i arbejdsvilkår, arbejdsrelaterede helbredsforhold, løn og beskæftigelse – fx på baggrund af registerundersøgelser af fravær og sygdom, lønstatistikker, ansættelseskontrakter mv. En anden problematik er, at de fleste studier af medarbejderforhold er gennemført relativt kort tid efter udliciteringen. Der tages derfor kun i begrænset omfang højde for effekter over tid, og det er muligt, at en del af de oplevede effekter knytter sig til selve omstillingsprocessen og ikke nødvendigvis er vedvarende effekter.

Samlet set viser forskningsoversigten, at danske studier i et vist omfang har inddraget medarbejderforhold i analysen af effekter af udlicitering, men der er en mangel på studier, som mere præcist opgør effekterne. Dette er et problem, for når de samlede effekter ved udlicitering skal gøres op, er det væsentligt at kunne tage højde for de langsigtede samfundsøkonomiske omkostninger (arbejdsløshedsunderstøttelse, beskæftigelsesindsats m.m.), som kan opstå som et resultat af ændrede medarbejderforhold (Bel og Costas, 2006).

Konklusion

Forskningsoversigten viser, at der i Danmark er dokumentation for besparelsesgevinster i størrelsesordenen 5-15 pct. ved at udlicitere opgaver på de tekniske områder (herunder især affaldsindsamling, rengøring og vedligeholdelse af veje og anlæg). Derimod kan besparelsesgevinster på de bløde velfærdsområder ikke tilsvarende dokumenteres. Samtidig viser forskningsoversigten, at der generelt er en mangel på studier, som systematisk indregner øvrige effekter af udlicitering såsom kvalitet, transaktionsomkostninger, medarbejderforhold, forsyningssikkerhed mv. Det giver anledning til en række forbehold i forhold til de rapporterede besparelsespotentialer, idet det i mange studier ikke er til-

strækkeligt belyst, hvorvidt besparelser sker på bekostning af forringelser i kvaliteten eller medarbejderforholdene, ligesom det i mange studier er uklart, hvilken betydning det ville have, hvis transaktionsomkostninger i forbindelse med udlicitering blev medregnet.

På baggrund af forskningsoversigten kan det konkluderes, at der er behov for at igangsætte flere metodisk og datamæssigt solide effektanalyser af udlicitering, så politiske beslutningstagere får et mere solidt og veloplyst grundlag for fremtidige beslutninger om at konkurrenceudsætte offentlige opgaver. Beslutningstagere har med den nuværende viden på området ikke mulighed for reelt at vurdere, hvorvidt udliciteringer samlet set vil føre til højere effektivitet, bedre kvalitet og acceptable medarbejderforhold, særlig på velfærdsområderne. Heraf kan det også sluttes, at politiske beslutninger om udlicitering af offentlige opgaver i Danmark ofte har været baseret på en mangelfuld viden i forhold til, hvilke effekter udlicitering kan medføre for pris, kvalitet mv. af de ydelser, som udliciteres til private leverandører.

Det er af særlig betydning i kommende effektanalyser af udlicitering at tage højde for de specifikke reguleringsforhold og markedsbetingelser, som en udlicitering kan fungere under. Udliciteringer kan foregå på et meget forskelligt politisk og institutionelt grundlag, og det bør tages som en form for forudsætning for effektanalyserne – som det kritiske markedsperspektiv også betoner. Resultaterne i denne forskningsoversigt indikerer, at man ikke – som i public choice-teorien – generelt kan forvente effekter på tværs af opgaveområder og opgavetyper. Derimod ser de faktisk realiserede effekter af udlicitering ud til i høj grad at afhænge af nationale og sektorielle forhold, ligesom specifikke organisatoriske og juridiske forhold kan spille en afgørende rolle for gennemførelsen og effekterne af de enkelte udbudsforretninger.

Noter

1. Artiklen bygger på en undersøgelse af danske og internationalt publicerede studier om udlicitering, som er udgivet i regi af AKF (Helby Petersen et al., 2011), men adskiller sig fra denne rapport ved at fokusere på danske studier og diskutere resultaterne i lyset af public choice-teorien og det kritiske markedsperspektiv.
2. Se Helby Petersen et al. (2011) for yderligere dokumentation af, hvordan kvalitetsvurderingen er foretaget.

Litteratur

- AKF v. Hansen, Eigil Boll og Leena Eskelinen (2010). *Privat aktør i arbejdsmarkedsindsatsen*. København: AKF.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen/Deloitte (2008, 2009). *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene – Delrapport 1 og 2*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen/Rambøll (2006). *Det første udbud af landsdækkende rammeaftaler – en analyse af resultater og effekter*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bartlett, Will og Julian LeGrand (1993). *Quasi-markets and Social Policy*. Palgrave: Macmillan.
- Bel, Germà og Antón Costas (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform* 9 (1): 1-24.
- Bel, Germà og Mildred E. Warner (2008). Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies. *Resources, Conservation and Recycling* 52: 1337-1348.
- Bel, Germà, Xavier Fageda og Mildred E. Warner (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 553-577.
- Blom-Hansen, Jens (2003). Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark. *Public Choice* 115 (3): 419-438.
- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne og Friedrich Schneider (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, suppl. 2: 127-156.
- Boyne, George A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review* 58 (6): 474-484.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2006). *Udliciteringen af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark*. København: DJØF Forlaget.
- Busck, Ole (2007). Skraldemænd er vel også en slags mennesker – markedsgørelsen af kommunale serviceopgaver forårsager nedslidning. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 9 (2): 91-107.
- CASA v. Wiegman, Inger-Marie, Dorte Kira Nielsen, Jon Sundbo og Edwin Grinderslev (2001). *Evaluering af udbud og udlicitering i Københavns Kommune*. København: CASA.

- CASA/DTU v. Wiegman, Inger-Marie, Karin Mathiesen og Peter Hasle (2004). *Arbejdsmiljø ved udbud af busdrift*. København: CASA og DTU.
- Christensen, Tom og Per Lægrend (red.) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan Würtz (2007). Public versus Private Production and Economies of Scale. *Public Choice* 130 (4): 311-328.
- Det Lokale Beskæftigelsesråd (2010). *Om brugen af andre aktører i Jobcenter Århus*. Århus.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4): 67-78.
- Erhvervsministeriet/COWI (2000). *Veje til bedre udbud – Beskrivelse af krav og ydelser ved tilbud: Vaskeriservice, kostpleje og ældrepleje*. København: COWI.
- Finansministeriet/Rambøll (2000). *Effektivitet gennem konkurrence. Udbud af velfærds-service – hvad gør leverandøren anderledes?* København: Finansministeriet.
- Gilmour, Robert S. og Laura S. Jensen (1998). Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of “State Action”. *Public Administration Review* 58 (3): 247-258.
- Gough, David (2004). Systematic Research Synthesis, pp. 44-64 i Gary Thomas og Richard Pring (red.), *Evidence-based Practice in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Greve, Carsten (2003). Public-Private Partnerships in Scandinavia. *International Public Management Review* 4 (2): 59-68.
- Hansen, Morten B. (2010). Marketization and Economic Performance. *Public Management Review* 12 (2): 255-274.
- Hartman, Laura (2011). *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Helby Petersen, Ole, Ulf Hjelm, Karsten Vrangbæk og Lisa La Cour (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.
- Helby Petersen, Ole og Leif Olsen (2011). *Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver*. København: AKF.
- Hodge, Graeme (1998). Contracting Public Sector Services: A Meta-analytic Perspective of the International Evidence. *American Journal of Public Administration* 57 (4): 98-110.
- Hodge, Graeme (2000). *Privatization – An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kommunernes Landsforening (2001a). *Udbud og udlicitering i kommunerne – fakta og tendenser*. København: KL.

- Kommunernes Landsforening (2001b). *Udbud og udlicitering på det tekniske område – omfang og erfaringer*. København: KL.
- Kommunernes Landsforening/KL's Konsulentvirksomhed (2002). *Århus Kommune: Evaluering af forsøg med udbud*. København: KL.
- LeGrand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundquist, Lennart (2001). Privatisering – varför och varför inte?, i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. udgave. Stockholm: SNS forlag.
- Nuppenau, Christine (2009). *Marketizing municipal park management organizations in Denmark- A study of policymaking and organizational change in the period 1985-2005*. København: Forrest and Landscape Research; Københavns Universitet.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (2011). *Strategi til fremme af offentligt-privat samarbejde*. Albertslund: Schultz.
- Rådgivende Sociologer (2001). *Arbejdsklimaundersøgelse: ISS Hospitalservice Hvidovre Hospital*. København.
- Savas, Emanuel S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- SFI v. Skou, Mette H., Søren C. Winter og Frederikke Beer (2009). *Udlicitering af sagsbehandling*. København: SFI.
- Shleifer, Andrei (1985). A Theory of Yardstick Competition. *Rand Journal of Economics* 16 (3): 319-327.
- Udbudsportalen (2011). Dokumentationsdatabasen. (www.udbudsportalen.dk).
- Udbudsrådet/Rambøll (2009). *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne*. København.
- Udbudsrådet/Rambøll (2011). *Konkurrence på daginstitutionsområdet – erfaringer, muligheder og effekter*. København: Udbudsrådet.
- Udliciteringsrådet (2006). *Undersøgelse af medarbejdertilfredshed ved udlicitering*. København: Udliciteringsrådet.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Ebbe Elhauge Kristensen

Amerikansk patriotisme og film. Kampen om den patriotiske handling set i lyset af ”9/11”¹

Undersøgelse af films patriotisme er vigtig – særligt efter 9/11 – fordi film kan være med til at legitimere politiske tiltag. Der er i film en konkurrence om at definere den autentiske patriotiske handling. Med udgangspunkt i *Fahrenheit 9/11* og *World Trade Center* analyseres og diskuteres konstruktionen af patriotisme i film. Behandlingen indikerer, at på trods af forskellene mellem de to film, der konkurrerer om at definere den autentiske patriotiske handling, er der en universel ide om, at USA er en ekstraordinær nation.

It is almost as if these politicians and celebrities are participating in a contest to determine who is the most patriotic of them all (Burney, 2002: 5).

Amerikansk patriotisme er et interessant emne, ikke mindst efter 9/11 og lanceringen af Bush-doktrinen.² Patriotisme er et omtvistet begreb med svært definerbar betydning og relation til andre begreber. Karakteristisk for patriotismebegrebet er ligeledes dets status som legitimerende for diverse indenrigs- og udenrigspolitikker. Patriotisme har karakter af, hvad Lieven (2004: 56) efter W.H. Auden kalder *black magic words*. Dvs. ord, der suspenderer publikummet fra individuelle tanke- og refleksionsprocesser, så reaktionen mest af alt kan sammenlignes med en refleks. Derfor er det både teoretisk interessant og vigtigt at diskutere, hvad patriotisme er, hvad der påvirker den, og hvilken betydning den har.

Populærkulturen kan have afgørende indflydelse på, hvad der opfattes som patriotisk. Særligt film³ er en sfære, hvor *common sense*-ideer om globale politikker og historie produceres og reproducere samt legitimeres og delegitimeres (Lacy, 2003: 614; Prince, 2009: 7f), hvorfor film har stærk relevans vis-a-vis patriotisme. Film er nemlig jf. Virilio fremragende til at skabe en visuel historie og dermed også en national identitet (Lacy, 2003: 614). Efter at have fragmenteret virkeligheden kan film genopbygge den i en bestemt form (Kara, 2009: 260f). Film er relativt set (fx i forhold til museums kunst og litteratur) en meget tilgængelig og universelt appellerende genre indenfor populærkulturen. Derfor er det heller ikke overraskende, at fx det amerikanske militær stiller

sine militære ressourcer til rådighed for film ”med den rette indstilling,” dvs. film, der fremstiller amerikanske soldater i det rette heroiske skær (Lacy, 2003: 613). På samme måde må det antages, at Bush-administrationen efter 9/11 har haft en væsentlig interesse i, at film har haft ”den rette patriotiske indstilling”, dvs. givet støtte og opbakning til regeringens offensive udenrigspolitik, Bush-doktrinen.

Bush-administrationen har gjort kritiske dokumentarfilm særligt relevante, idet filmene kan agere modvægt til den uigennemsigtighed, der har præget administrationens anvendelse af politisk og militær magt (Neroni, 2009: 245). Sådanne kritiske dokumentarfilm har dog haft svært ved at finde finansiering og blive distribueret bredt (Bondebjerg, 2009: 230).

Et naturligt spørgsmål er, hvilke film der er politologisk interessante vis-a-vis amerikansk patriotisme? For det første må der være tale om film, der bliver set af et stort publikum. For det andet må det være film, der bliver en del af samfundsdebatten og dermed kan give filmens indskrevne meninger indflydelse. For det tredje er det relevant at se på films placering i skismaet mellem at være reproducerende eller kritisk overfor den herskende politiske orden, herunder opfattelsen af hvad patriotisme er. Film kan på den ene side reproducere, dvs. støtte en given politik eller samfundsorden. Det kan ske både eksplicit (se fx *The Green Berets* eller *World Trade Center*) og implicit ved at udelade visse spørgsmål (se fx *The Hurt Locker*). På den anden side kan film sætte spørgsmålstegn ved en given politik, leder eller samfundsorden. Det kan ligeledes ske både eksplicit (se fx *Fahrenheit 9/11* eller *W.*) og implicit (se fx *Minority Report*).

To post 9/11-film bliver med disse kriterier særligt interessante: Michael Moores *Fahrenheit 9/11* og Oliver Stones *World Trade Center* (WTC). De står som nogle af de største og mest succesrige filmproduktioner, der eksplicit forholder sig til 9/11 (Musser, 2009: 202; Prince, 2009: 100ff). Det er værd at bemærke, at WTC er fiktion baseret på en virkelig historie, mens *Fahrenheit 9/11* er en propaganderende dokumentarfilm.

Fahrenheit 9/11 har et stærkt kritisk potentiale, mens WTC jf. Laustsen (2010: 17) i høj grad er indskrevet i den politiske korrekthed og moraliseringen efter 9/11. Filmene er et eksempel på skismaet mellem kritik og reproduktion.

Det centrale er her, at begge film lægger op til at være patriotiske. Filmene repræsenterer således en central del af debatten om, hvad der er autentisk amerikansk patriotisme, og hvordan en sådan patriotisme udmøntes. De centrale spørgsmål er derfor: *Kan film sættes ind i konteksten af amerikansk patriotisme, og (hvordan) er film en del af en politisk kamp om den autentiske patriotiske handling?*

Amerikansk patriotisme

Patriotisme er – i lighed med andre begreber som fx terrorisme – at betragte som essentielt omtvistet. Der er uenighed om begrebets substantielle indhold og normative status (Connolly, 1993: 10). Sådanne begreber har en politisk dimension (p. 40). Patriotisme er netop et sådant begreb, der har en normativ dimension og er internt komplekst.

Den normative dimension består i, at patriotisme alment har en positiv værdiladning. Det illustreres blandt andet af, at bestemte argumenter med henvisning til 9/11 opfattes som ikke-patriotiske (Laustsen, 2010: 11), hvilket i nogen henseende nærmest kan sidestilles med at gå fjendens ærinde. Samme tendens observeres af Pei (2003: 31), der skriver, at amerikanerne gladelig opfatter sig selv som ekstremt patriotiske, mens de ikke vil kendes ved nationalisme. Det lader til, at den dominerende opfattelse i store dele af den amerikanske befolkning er, at det er positivt at blive opfattet som patriotisk. Denne opfattelse er på sin vis bemærkelsesværdig, idet netop frygten for national selvforherligelse var central hos *the Founding Fathers* (Schlesinger, 1977: 2).⁴ De mente, at der heri lå et ulykkeligt potentiale for nationens undergang (p. 2). Udgangspunktet for the Founding Fathers, da de forfattede den amerikanske konstitution, var afledt af den calvinistiske tanke, at alle samfund var finite og problematiske (p. 1). Således var oddsene fra start imod USA's overlevelse som nation, og USA var i den forstand mere at betragte som et eksperiment end en udvalgt nation, hvilket afspejlede sig i konstitutionen (pp. 1ff). Ideen om USA som en udvalgt nation udsprang senere af nationens umiddelbare succes og var inspireret af et andet calvinistisk ethos: Jøderne som et udvalgt folk (p. 5). Under Første Verdenskrig kom patriotisme for alvor til at betyde absolut opbakning til administrationen og krigen, idet Theodor Roosevelt annoncerede, at der ikke var plads til delte loyaliteter (Foner, 1998: 187). Denne side af den amerikanske identitet er den herskende i nutidige politisk retorik (Hansen, 2003: xi; Tjalve, 2008: 2f).

Patriotismen har i denne udformning været stærkt kritiseret af den amerikanske venstrefløj, hvor Kateb (2006: 13) fx skriver, at patriotisme er passionen for at forlade moralske principper med god samvittighed. Opfattelser som Katebs har dog ikke stort tag i den amerikanske arbejderklasse og middelklasse (Diggins, 1992: 16).

Patriotisme kan således forstås ud fra to traditioner, der begge udspringer af calvinismen. På den ene side kan patriotisme være blindt at anerkende og støtte fx en regerings politikker (Schatz et al., 1999: 152). Denne form for patriotisme illustreres af The Patriot Act, der qua navnet indikerer, at det patriotiske er at bakke op om blandt andet øgede magtbeføjelser til regeringen. På den anden

side kan patriotisme være konstruktiv, dvs. at stille sig kritisk overfor en regerings politikker, idet disse kan opfattes som ude af takt med fundamentale nationale dyder eller ikke være i nationens langsigtede interesse (p. 153).

Den dialektiske relation mellem begrebets (objektive) kriterier og det, man gerne vil opnå ved at anvende begrebet, er det, der giver anledning til essentiel omtvistelse (Connolly, 1993: 31). Dermed får begrebet en politisk dimension, som det også indikeres af Burney (2002: 5) i det indledende citat.

Beskrivelser af patriotismen betoner i vidt omfang det todimensionale. Schatz et al. (1999) skelner mellem blind og konstruktiv patriotisme. Dette går igen hos Li og Brewer (2004), Hansen (2003), Schlesinger (1977), Tjølve (2008) og Adorno et al. (1950) om end i andre vendinger. Der er altså en politisk kamp om patriotismebegrebet og dermed muligheden for at trække på patriotismens umiddelbart positive værdiladning.

Amerikansk patriotisme karakteriseres efterfølgende igennem en beskrivelse af centrale komponenter og mekanismer. Fokus er på mytologi, etik og pathos, idet det er den affektive eller patetiske dimension af patriotismen (og det der kan fremkalde den), der er centralt for analysen.⁵

Mytologi

National mytologi kan defineres som et sæt af almenkendte historier om og opfattelser af nationen. De amerikanske myter stammer fra de første europæiske nybyggere, der brugte deres kristne protestantiske udgangspunkt til at fortolke de håb og den frygt, deres nye situation på det amerikanske kontinent affødte (Bellah, 1975: 9).

Myter har typisk to effekter, når de appliceres på nutidige begivenheder. For det første flyttes fokus fra rationelle kategorier (erfaring, viden, analyse) over mod irrationelle kategorier (tro, overbevisning) (Schubart, 2002: 62). For det andet reducerer analogier til myter kompleksiteten i den virkelighed, man står overfor, og man bevæger sig fra (moralisk og empirisk) usikkerhed til sikkerhed.

Den amerikanske patriotisme hænger tæt sammen med det mytiske, idet patriotismen udspringer af på den ene side myten om store nationers fald (Schlesinger, 1977: 1f) og på den anden side myten om at være en gudvalgt og exceptionel nation (Lieven, 2004: 33). I Herman Melvilles (1819-1891) ord: "We Americans are the peculiar chosen people – the Israel of our time; we bear the ark of liberties of the world" (Melville, 1967: 150). Myter er stadig vitale i USA, mens deres indflydelse i Vesteuropa er mindsket (Lieven, 2004: 33).

Barthes mente, man kunne læse myter på tre forskellige måder; den naive, den symbolske og den kritiske (Schubart, 2002: 64). Naivt opleves myten som en fortælling, der på én og samme tid er sand og uvirkelig. Den symbolske og

den kritiske læsning står i et modsætningsforhold til hinanden. Ved symbolsk læsning er man bevidst om, at myterne anvendes som middel til at opnå et mål – man udnytter (kynisk) mytens manipulationspotentiale. Kritisk læsning betyder, at man netop forsøger at dekomponere anvendelsen af myterne og vise, at de netop tjener et manipulationsformål.⁶

Ved at bruge myter og analogier til fortilfælde får man nogle kriterier for, hvordan en bestemt begivenhed skal vurderes. Når der drages paralleller til ikoniserede historiske fortilfælde, opfattes begivenhedens størrelse, mulige årsagssammenhænge samt reaktionsmuligheder mindre komplekse (Hansen, 2002: 76).

Etik og den kroniske uskyld

Den amerikanske patriotisme tjener som legitimering af en lang række forskellige handlinger. Muligheden for at anvende patriotismen på denne måde udspringer af en grundlæggende uskyldsetik, der er et dogme i den amerikanske mytologi, eller som Lieven skriver, en "original sinlessness" (2004: 53). Troen på USA's storhed og overlegenhed i verden opsummeres billedligt af forestillingen om "A City on a Hill" (p. 53). Uskyldsetikken har sit modstykke i den tradition for selvkritik og frygt for selvforherligelse, der via the Founding Fathers kom til udtryk i konstitutionen (Schlesinger, 1977: 2f).

Patriotismen indebærer gennem uskyldsetikken det, man kunne kalde en etisk fordring: Det er den amerikanske nations rolle at redde verden. Demokratiet er en universel impuls, og international promovering heraf er grundlæggende positivt (Hansen, 2006: xv). Amerikanerne har altså ikke blot retten til at agere, men også en pligt. Her sammensættes realistiske instrumenter med idealistiske mål, hvilket resulterer i en negligerende af truslens og overgrebets reciprokke natur (Tjalve, 2008: 139). Det er altså idéer om ret til såvel som krav om intervention, der er definerende for patriotismens etik og etiske fordring (Kateb, 2006: 9).

Pathos: i følelsernes vold

Den amerikanske patriotismes etik og anvendelsen af mytologi appellerer hovedsageligt til følelserne eller pathos. Det interessante ved patriotismens udfoldelse gennem pathos er, at den politiske dialog begrænses. Der bliver tale om en dialog, der på ingen måde kan betragtes som herredømmefri, hvorfor reaktionen på en specifik aktion også formuleres uden genuin deliberation. Som Morray (1959: 5) skriver: "The emotions are blind". Kritisk analyse, logos, bliver erstattet af stærke følelser, pathos (Schubart, 2002: 63).

Normalt holdes denne pathos i ave af den amerikanske tradition for empirisme, pragmatisme og åben debat (Lieven, 2004: 52). Det nationale chok og traume, som 9/11 genererede, svækkede imidlertid denne amerikanske pragmatisme og overlod det til pathos-argumentation at forme det amerikanske svar på terrorangrebet. Chok og traumer svækker det rationelle, hvilket giver mulighed for, at det patetiske suspenderer den kritiske refleksion. Det, der iscenesættes som patriotisme, kan på denne måde manifestere sig og legitimere sig selv uden egentlig logisk argumentation.

Fahrenheit 9/11

Filmen behandler 9/11, mediedækningen af terrorhandlingen og efterfølgende konsekvenser som Irak-krigen. Derudover diskuteres Bush's valg til præsident, hans karriere og Bush-familiens økonomiske relationer til den saudiske elite samt de økonomiske problemer i Moores hjemby Flint, Michigan. Disse kontroversielle begivenheder og fakta knyttes sammen til en fremstilling af den politiske elite som drevet af økonomisk egeninteresse. Eliten anvender en række tvivlsomme midler – som fx etablering af en frygtkultur i befolkningen – til at sikre, at den herskende samfundsstruktur forbliver udfordret.

Titlen, *Fahrenheit 9/11*, er i sig selv en kritik af Bush-administrationen, da den refererer til *Fahrenheit 451* (1953), en dystopisk roman af Ray Bradbury, hvor kritisk refleksion og intellektualitet er erstattet af hedonisme. Der er forbud mod bøger, som afbrændes af myndighederne. *Fahrenheit 451* er den temperatur, hvor papir brænder. Referencen bliver eksplicit med *Fahrenheit 9/11's* tagline in mente: "Fahrenheit 9/11 – The temperature where freedom burns!"

Filmens politiske agenda understreges af, at *Fahrenheit 9/11* havde premiere blot tre måneder før det amerikanske præsidentvalg i 2004. Moore havde således en klar politisk dagsorden med at lancere sit stærkt Bush-kritiske værk (Musser, 2009: 199). Han udtalte, "This may be the first time a film has this kind of impact" (Kasindorf og Keen, 2004).

Når Moore stiller sig kritisk overfor The Patriot Act, som i hans opfattelse udvider regeringens magtbeføjelser urimeligt, placerer han sig tydeligt indenfor den konstruktive patriotismeopfattelse. Lovgivningen opfattes som værende ude af takt med fundamentale nationale dyder (frihed) og ikke i nationens langsigtede interesse. Det samme gør sig gældende vedrørende Afghanistan-invasionen, hvor det tydeliggøres, at interesser i en potentiel olieledning gennem landet var afgørende for beslutningen om at udrense Taleban. Moore kan altså siges at være patriotisk i den kritiske forståelse af begrebet, hvilket kritikken af ham også vidner om. Således skriver Ed Koch, tidligere demokratisk kongresmedlem og borgmester i New York, at Moore "[...] violate[s] the obligations

of responsibility and citizenship they deem applicable in time of war” (Koch, 2004), ligesom flere filminstruktører angreb Moores antikrigsposition med produktioner som fx *Celsius 41.11: The Temperature at Which the Brain Begins to Die* (2004) (Musser, 2009: 202).

Vedrørende patriotismens referencer til myterne og anvendelse af analogier er Moore i markant opposition til de klassiske pro-amerikanske myter, der nærmest pilles fra hinanden. Således er amerikanerne i Moores optik langt fra uskyldige – specielt ikke den politiske elite. Blandt andet fremstilles Irak-krigen som unødigt, illegitim og som drevet af elitens privatøkonomiske interesser. De mytiske relationer, som Bush-administrationens politikker har trukket på, iscenesættes som manipulation af offentligheden.

I samme spor betoner Moore det anstrengte forhold mellem sorte og hvide amerikanere ved blandt andet at udstille senatets uvilje mod at underskrive en række sorte kongresmedlemmers kritik af præsidentvalget i 2000. Dermed angribes ideen om en nation, hvor alle er lige. Filmen står dermed i skærende kontrast til en række film,⁷ der fremstiller det antagonistiske forhold mellem sorte og hvide amerikanere som et overstået kapitel. I Barthes optik er Moore kritisk, idet han forsøger at illustrere, hvordan racelighed er en illusion.

Amerikanerne fremstilles i *Fahrenheit 9/11* således som langt fra kronisk uskyldige, ligesom filmen heller ikke er eksponent for en etisk fordring, der stiller et krav til amerikansk aktivisme i forhold til verden. *Fahrenheit 9/11* trækker her på samme logikker som Vietnam-filmen *Platoon*, der også sætter spørgsmålstegn ved myterne om uskyldighed og USA's rolle som frelser. I *Platoon* tematiseres soldaternes besvær med at navigere moralsk, et besvær, der går igen hos Moore i scenerne, hvor unge amerikanske soldater beskriver, hvordan de bliver *fired up* ved at have The Bloodhound Gangs musik med vers som ”Burn motherfucker, burn” kørende i baggrunden under angreb på fjenden.

Fahrenheit 9/11's fokus peger på, at det at være et godt eksempel er den primære fordring. Det er forholdet mellem klasserne i det amerikanske samfund, der italesættes som et etisk problem. Eftersom det er de lavere klasser, der udgør langt størstedelen af det amerikanske militærpersonel og dermed bringer et offer til det amerikanske samfund ved krigsførelse, er det ifølge Moore en dyd kun at anvende militære ressourcer, når det er absolut nødvendigt og i nationens reelle interesse. Irak-krigen bryder ifølge Moore med denne dyd, idet krigen er baseret på en løgn om irakisk besiddelse af masseødelæggelsesvåben.

Moore er – sin stærke kritik til trods – øjensynligt af den opfattelse, at USA er en exceptionel nation, hvilket indikeres af hans fokus på netop administrationens fejl og hans afsluttende bemærkning om, at amerikanerne ikke endnu

engang vil lade sig snyde. USA er ifølge Moore en exceptionel nation, hvis leder(e) blot har glemt the Founding Fathers og dermed nationens dyder.

I brugen af det patetiske må *Fahrenheit 9/11* siges at være et eksempel par excellence. Moores film er kendt for at udnytte pathos til at fremme sine pointer, og *Fahrenheit 9/11* er ingen undtagelse. Filmen præsenterer blandt andet Lila Lipscomb, der er mor til en soldat og først er positivt stemt overfor den amerikanske invasion af Irak. Senere i filmen vender Moore tilbage til Lipscomb, der nu, efter hendes søn er blevet dræbt i et helikopterstyrt, grådkvalt sætter spørgsmålstegn ved krigens formål. Denne brug af pathos kan suspendere den kritiske refleksion. Det er svært at argumentere imod en grædende kvinde, der har mistet sin søn. Flere gange i filmen vises grædende kvinder, hvilket også kan være med til at suspendere publikums kritiske refleksion. Samme teknik går igen i krydsklippene mellem billeder af en fredelig og venlig hverdag i Bagdad under Saddam Hussein og ulykkelige skrigende mennesker, der flygter fra krigens og terrorens *horror*, under og efter den amerikanske invasion.

Det patetiske i den samlede pointe er også værd at fremhæve. De svage bliver ofret for at styrke de stærke endnu mere. Det amerikanske samfund fremstår dermed som fundamentalt uretfærdigt.

I en anden pathosscene kører Moore rundt om Kongressen i en hjemmebil med højtalere for at læse The Patriot Act højt for kongresmedlemmerne efter at have opdaget, at de ikke læser mange af de lovforslag, de vedtager. Scenen anvender pathos og komik i syntese, hvilket giver en nærmest tragikomisk virkning. Elitens dovenskab og manglende patriotisme stilles her til frit skue. Det komiske er i det hele taget et centralt virkemiddel i gendrivelsen af Bush-administrationens argumenter. Således pilles Bushs ethos nærmest fra hinanden, idet han fremstilles som en tegneseriefigur (Koch, 2004).

Fahrenheit 9/11 kan siges at fungere som en kritik af det 21. århundredes amerikanske patriotisme, idet den gør op med den patriotismeopfattelse, som Bush-administrationen var eksponent for i sin politik. Dette sker ved i højere grad at fokusere på værdier som fællesskab og social retfærdighed. Moore lader til at have samme opfattelse, som Morray (1959: xvi) præsenterer – patriotisme har en *ugly and repulsive* side. Filmen støtter i sin politiske agitation den konstruktive side af patriotismens dualitet og anser opbakning til den siddende administration (og måske også i nogen grad den herskende samfundsform) som ikke-patriotisk. I Schlesingers (1977) termer er det amerikanske eksperiment ved at udvikle sig i retning af Roms fald.

World Trade Center

I *WTC* portrætterer Oliver Stone to politimænd, John McLoughlin og Will Jimeno, der på 9/11 patruljerer på Manhattan.⁸ De ser et fly flyve lavt hen over byen, og efter at være vendt tilbage til stationen bliver de informeret om terrorangrebet og sendt ud til tvillingetårnene. De skal deltage i en redningsaktion, men det sydlige tårn kolliderer over dem, hvorfor McLoughlin og Jimeno bliver fanget under kaskader af murbrokker og stålbjælker. Her hjælper de hinanden gennem 22 timers fangenskab, mens deres familier gennemlever dramaet udenfor.

Filmen har på trods af forsøget på ikke at støde den amerikanske offentlighed, blandt andet ved ikke at vise billeder af flyenes kollision med tvillingetårnene, skabt en del ravage (Sharp, 2006). Således har Laustsen en pointe, når han skriver, at *WTC* er indskrevet i den politiske korrekthed og moraliseringen, som 9/11 er forbundet med (Laustsen, 2010: 17). Netop dette forhold gør også filmen interessant i forhold til kampen om den patriotiske handling, da dens bevidste udeladelser og angivelige ambition om ikke at provokere understøtter den etablerede fortolkning af terrorhandlingen.

Hvor man hos Moore let kunne identificere, hvilken side af patriotismens dualitet filmen repræsenterer, er det hos Stone mere komplekst, selvom den overvejende må betragtes som reproducerende. Filmen indledes med, at McLoughlin og Jimeno hver for sig kører ind mod Manhattan på vej til arbejde. New Yorks *skyline* glimter i solen, og der panoreres hen over frihedsgudinden og tvillingetårnene. En kosmisk tilstand råder, og billederne viser en stærk nation, hvor solens lys kan opfattes som Guds lys, der skinner på nationen. Disse billeder står i stærk kontrast til senere billeder af de kaotiske tilstande ved tvillingetårnenes sammenstyrtning. Udeladelsen af enhver form for rationale for det kaos, der pludselig suspenderer kosmos, iscenesætter angrebene som totalt uretfærdige og meningsløse.

Det er alment anerkendt, at en af terrorens konsekvenser er skabelsen af frygt og usikkerhed (Diken og Laustsen, 2004: 13). Filmen kan siges at bestyrke denne frygtkultur og dermed være "vand på Bushs mølle" i hans (angivelige) forsøg på at styrke administrationens magtbeføjelser. I Shari Graydons, mediekritiker og forfatters, ord: "These tend not to increase our understanding or make us better equipped to deal with situations such as these in the future [...] that such films only served to increase the 'culture of fear' in certain parts of the United States" (Sharp, 2006). På den ene side kan filmen altså kategoriseres som eksponent for blind patriotisme, idet angrebet fremstår meningsløst og nationen forherliges, men en anden analytisk vinkel er også mulig.

Filmen har modsat Moores meget eksplicitte stil også nogle mere subtile (kritiske) pointer. Således er det en historie om familie- og arbejdslivet i den amerikanske arbejderklasse. En pointe kan derfor være, at det er arbejderklassen, der bringer et offer for at bringe kosmos tilbage. Dette er lidt i stil med Moores pointe om det amerikanske militærpersonel. Stone udtalte også selv: "It was more about the working class heroes who risked their life to rescue two of their own" (Sharp, 2006). Det kritiske element heri er, at der ikke fokuseres på Bush og elitens indsats, men i stedet på den almene amerikaners. Det betones hermed, at det er kommunitære værdier, der skal bringe det amerikanske samfund igennem den historiske krise, som terrorangrebet repræsenterer.

Filmen placerer sig altså ikke entydigt i patriotismens dualitet. Umiddelbart er det dog filmens reproducerende dimension, der fremstår stærkest, men uanset hvad klinger Oliver Stones forsikringer om, at WTC "[...] is not a political film" (Halbfinger, 2006) en anelse hult.

Det mytiske og analogier til historiske fortilfælde er en central komponent i filmen. Vi forstår kun terrorangrebet og dermed filmen ved aktivering af vores fælles kulturelle fortolkningsmatricer (Rose, 2002: 48). Spørgsmålet er så, hvilke fortolkningsmatricer filmen anvender. Her er særligt brandmændene og politifolkene interessante som symboler. Filmene bygger videre på en heroisering, der allerede opstod lige efter angrebet, hvor blandt andet Thomas E. Franklins billede af tre brandmænds genrejsning af det amerikanske flag på Ground Zero gik verden rundt og gav stærke associationer til de amerikanske marinesoldaters rejsning af Stars and Stripes på Mount Suribachi, Iwo-jima (Rose, 2002: 59f). Redningsarbejdernes selvopofrelse og handlekraft giver et billede af, at den amerikanske nation nok har været under angreb, men også er klar til at møde dette angreb og genskabe orden.

At det er to marinesoldater, der uopfordret er taget til Ground Zero for at hjælpe med redningsarbejdet, der lokaliserer McLoughlin og Jimeno i ruinerne, har også stærk symbolsk værdi. Ikke blot er hverdagens helte, brandmændene, klar til at ofre sig for nationen. Marinesoldaterne, der er et klassisk symbol på amerikansk disciplin og styrke, er tillige i første række. Dette er et eksempel på symbolsk anvendelse af myterne (jf. Barthes): Koblingen af de tragiske begivenheder med marinesoldaten giver et tilsagn om, at nationen vil rejse sig. Som Dave Karnes, en af marinesoldaterne, råber til Jimeno: "We are not leaving you buddy. We are Marines. You are our mission." Kampen er altså taget op, og frontkæmperne består af brandmænd, politifolk og marinesoldater, der forsvare nationen mod det irrationelle overgreb (Rose, 2002: 59).

Efter en støttekoncert til fordel for 9/11's ofre blev Mariah Carey-sangen *Hero* soundtracket til denne heroisering. Heltene træder til og redder os, men

vi er alle potentielle helte, og det er nødvendigt at indse dette i denne for nationen kritiske situation (Carey, 1993). Stone anerkender selv denne del af filmens signaler: "It's an exploration of heroism in our country [...]" (Mantel, 2005).

Et andet mytisk perspektiv er, at historien har henholdsvis en hvid og en etnisk politimand i de centrale roller. I en national krisesituation er det værd at undgå diskussionen om racerne og fremstille amerikanerne som en sammenhørighed, der kan tackle angrebet. Den sammenhørighed illustreres også af McLoughlins kone, der omfavner en sort kvinde, der er i samme situation som hende selv. Myten om ligheden i det amerikanske samfund resoneres her via hovedpersonernes etnicitet.

Film med sådanne tematikker er med til at forstærke den nationale ideologi og fortolker historien, så den nationale ideologi underbygges. Dehumaniseringen af sorte fortøner sig i horisonten, og billedet af en uskyldig nations fremvækst træder frem i stedet.

Der er en lang tradition i amerikansk film for at reproducere ideen om det multikulturelle Amerika. Fx i Roland Emmerichs *The Patriot*, hvor der i Mel Gibsons South Carolina milits under uafhængighedskrigen hersker harmoni og fælles respekt mellem racerne (Lieven, 2004: 47).

Uskyldsetikken træder klart frem i *WTC*. Der er ingen referencer til eller undersøgelse af, hvilke rationale(r) der ligger bag terrorhandlingen. Der fokuseres udelukkende på lidelsen hos politimændene og deres familier, som terroren forårsager. Angrebet "kommer ud af det blå", hvilket animerer til endnu større indignation og kan tjene til at legitimere en skarp modreaktion. Marinesoldaten, Dave Karnes, melder således fra til sit civile job og genoptager militærtjenesten med ordene: "No. I'm not coming in today. They're gonna need some good men out there to revenge this." Der etableres dermed en direkte legitimerende relation mellem terrorhandlingen og Irak-krigen.

Der er altså tale om en højspændt politisk situation, hvor filmen lader nationale ikoner som marinesoldater gøre det patriotiske (lade sig indrullere). En parallel til denne fremstilling af militæret findes i *The Green Berets*, hvor en anden højspændt politisk situation, Vietnam-krigen, portrætteres. Uskyldsetikken er central heri, og amerikanerne fremstilles ikke blot som uskyldige, men også som en intervenerende magt med de bedste intentioner. Det er den samme uskyld, man kan identificere i *WTC*. *The Green Berets* anvender parallelt med *WTC* et fokus, der gør fjendens (Vietcongs) krigshandlinger uforståelige. De er uden rationale, og det kan være med til at forstærke den amerikanske opbakning til krigen.

Filmen end ikke antyder en forklaring af terrorhandlingen. Der er generelt i USA jf. Sontag en manglende anerkendelse af, at terrorangrebet kan være et

svar på amerikanske alliancer og handlinger (Walt, 2005: 70; se også Tjalve, 2008). *WTC* følger således denne tendens, hvilket kun kan tjene til at bestyrke den nationale myte om Amerika som en uskyldig nation. Det samme mønster ses i Greengrass' *United 93*, hvor terroristerne fremstilles vanvittige og dyriske med deres røde pandebånd, blodige hænder og *Allah-o-akbar*-råb. Herved fastholdes etablerede stereotyper af "the Other"; eksempelvis forbliver den gængse association til betegnelsen muslim (fx radikal terrorist) udfordret (Christensen, 2009: 235).

Filmen benytter sig også af det patetiske som et virkemiddel. Store dele af filmen bruges på at portrættere den samtale, som McLoughlin og Jimeno har, mens de ligger fastklemt i ruinerne af det sydlige tårn. Samtalerne om familien og radioopkaldene, hvor der siges farvel, og et endnu ufødt barn navngives, er i nærmest ekstrem grad præget af pathos.

Det patetiske iscenesættes også ved tekniske virkemidler som closeup-scener, fx med mange scener af de to politifolk fanget under de sammenstyrtede tårne. Sentimental underlægningsmusik med klaver og strygere er et andet pathos-bestyrkende virkemiddel af teknisk karakter, der anvendes hele filmen igennem. Alt til yderligere betoning af pointen om det ubegrundede angreb. Dermed kan den kritiske refleksion suspenderes. Samme effekter har det, når fokuset rettes mod McLoughlin og Jimenos koner, der er desperate af frygt og sorg.

Reproduktion og kritik er begge repræsenteret i filmen, der således fungerer på to dimensioner. Filmen hælder stærkest til den reproducerende side. Med Stones kritiske filmografi in mente er det ikke umuligt, at dette delvis er utilsigtet, men det ændrer ikke det faktum, at filmens opbygning og virkemidler hovedsageligt må have virket underbyggende for Bush-administrationens politikker. Filmen kan resultere i stærk indignation og underbygger en frygtkultur. *WTC* positionerer sig altså hovedsageligt indenfor den blinde patriotisme, og den står i et modsætningsforhold til *Fahrenheit 9/11*.

Diskussion og konklusion

It is shocking to me that Americans in a time of war [...] will attack their own country, sapping its strength and making its enemies stronger (Koch om Moore, 2004)

Once people see this flick, anyone who once supported Bush and the war in Iraq will feel deceived and betrayed, and they will respond with a vengeance (Moore i Magnusson, 2004)

Afsnittene om *Fahrenheit 9/11* og *WTC* rejser en række spørgsmål: Hvilken rolle spiller heroisering? Hvordan suspenderes det rationelle og den kritiske refleksion? Åbner eller lukker film(ene) diskussioner? Hvordan er forholdet mellem moralsk (u)sikkerhed og patriotisme i film(ene)? Trækker de divergerende patriotismekonstruktioner fundamentalt på nogle fælles ideer? Herunder diskuteres disse spørgsmål.

WTC anvender konkrete helte. McLoughlin, der portrætterers af skuespilleren Nicholas Cage, har karakter af et nationalt symbol, der repræsenterer den stålsathed og offervillighed, nationen har brug for nu, hvor den angribes af en irrationel og monstros fjende. En fjende, der i nogen henseende har samme karakteristika, som man kender fra *Alien*-filmene, hvor monsteret er dehumaniseret og en inkarnation af det fremmede, selvom det ikke vises fysisk (Bak, 2010: 184). *WTC* benytter sig altså af heroiske personligheder, mens *Fahrenheit 9/11* i stedet betoner fællesskab som det centrale. To fundamentalt forskellige måder at fremstille det patriotiske og heroiske på. *WTC* animerer til heltedyrkelse og individuel handlekraft, også selvom fællesskabet ligeledes spiller en rolle i filmen. Hvem har i Mariah Careys ord "the strength to carry on?" Der er kun et logisk svar – præsidenten.

Fahrenheit 9/11 animerer i stedet til kamp mod præsidenten og hans jf. filmen skjulte personlige agendaer. Helten er i denne sammenhæng et kollektiv (arbejderklassen), der til trods for falske agendaer og udnyttelse kæmper ufortrødent for nationen. I *Fahrenheit 9/11* er kritikken og de anvendte virkemidler meget eksplicitte. Filmen er "nem at gennemskue". Man er således ikke i tvivl om, at der er tale om en stærkt subjektiv fremstilling. Med *WTC* forholder det sig anderledes. Dens politiske signaler er i højere grad camoufleret. Der er altså en afgørende forskel mellem filmene: Moores værk vil formentlig have svært ved at påvirke det ubevidste hos publikum, mens dette i højere grad vil være en mulighed for *WTC*.

Begge films antagelige ambition om at påvirke den politiske debat via patriotisme understreges således af de anvendte komponenter i samspil med filmiske virkemidler. Bestemte opfattelser af den patriotiske handling iscenesættes og forsøges immuniseret mod rationel og kritisk tænkning via det patetiske og det mytologiske.

Anvendelse af film, der befinder sig før i tid end én normativt ladet begivenhed, giver mulighed for en anden dialog, idet man kan diskutere med "paraderne nede" (Laustsen, 2010: 17, 34ff). Film, der laves og udkommer, mens den skildrede begivenhed stadig udfolder sig, har andre funktioner. I stedet for at åbne et rum for diskussion lukker de af. Greengrass' *United 93* og Stones *WTC* er eksempler på dette (jf. tidligere og Laustsen, 2010: 17). Sådanne film

lukker nok ned for diskussioner, men de viser samtidig, at film kan have politisk betydning og være med til at forme en bestemt patriotismevariant. De kan etablere en diskurs, der kan legitimere en bestemt politik. *Fahrenheit 9/11* fungerer ikke helt på samme præmisser, da den netop med sit stærkt provokerende budskab leveret i dokumentarisk stil står i opposition til film, som reproducerer den etablerede fortolkning af begivenhederne. Dermed åbner den op for en diskussion af den autentiske patriotisme og de politiske reaktioner på 9/11.

En mere generel pointe, hvad angår (krigs)film og skismaet mellem det reproducerende og det kritiske, findes hos Lacy (2003). Det afgørende problem, argumenterer Lacy, er (krigs)films forhold til moralsk (u)sikkerhed. Mange (krigs)film konstrueres, så de skaber en moralsk sikkerhed (Lacy, 2003: 617) gennem kompleksitetsreduktion. Publikum fremmedgøres overfor krigens (ikke-amerikanske) ofres lidelser igennem det, Bauman, Virilio og Der Derian kalder en mainstream Hollywood "sociology of distance" (p. 612). Denne pointe er også væsentlig for det patriotiske aspekt. For at en befolkning kan være patriotisk – specielt hvis det patriotiske er lig støtte til eller deltagelse i en krigshandling – kan en fremmedgørelse eller dæmonisering af fjenden være et af virkemidlerne.

Denne pointe fungerer på to måder i *WTC*. Ulykken (terroren), der overgår amerikanerne, beskrives via en "mikrosociologi", hvorimod fjenden fremstilles som lidelsesløs og irrationel. Det bliver dermed meget nemmere at acceptere en skarp reaktion på terrorhandlingen. Moore anvender den modsatte logik og konstruerer moralsk usikkerhed med det formål at inkriminere Bush-administrationen. Her angribes ikke-repræsentationen af den andens hverdagsliv, hvorved stereotypen om den radikale muslim udfordres (Christensen, 2009: 241f). Det sker fx ved at fremhæve irakerne som fredelige mennesker, der lever i fred og idyl.

Det er en væsentlig pointe, at udeladelse eller undertrykkelse af spørgsmål, der er centrale i forhold til en bestemt begivenhed, kan være af samme politiske betydning som eksplicite konstruktioner af fx en heltegruppes etniske sammensætning.⁹ I direkte modsætning til dette stiller Moore gerne spørgsmålet, og han er tillige villig til at svare. Det er olieinteresser og andre uvedkommende hensyn, der er den reelle begrundelse for den offensive udenrigspolitik.

De valgte film repræsenterer ikke hele det mulige spektrum fra blind til konstruktiv patriotisme, hvorfor artiklen her kun kan bidrage med ét perspektiv på "hvordan film er en del af den politiske kamp om patriotisme". Artiklens hensigt er ikke at bruge film som et spejl på USA's generelle politiske miljø og selvforståelse, idet andre mindre patetiske og mere nuancerede film i det tilfælde burde inddrages, hvilket ligger uden for rammerne af denne artikel.

En mulig hovedpointe er, at selvom *WTC* og *Fahrenheit 9/11* er meget forskellige, er de samtidig grundlæggende ens. Således konvergerer filmene på i hvert fald to patriotiske dimensioner. For det første er der hos begge en ubetinget betoning af, at USA er en exceptionel nation. Til trods for Moores stærke kritik af Bush-administrationen er Moore ubetinget tilhænger af konstitutionen, og kritikken bunder netop i, at konstitutionens principper tilsidesættes af en regering drevet af økonomisk egeninteresse. Hos Stone kan de indledende scener jf. analysen fortolkes som nationalforherligende, hvor sollysets glimt signalerer det enestående og gudsvälgte. Der er altså et fælles grundlag selv hos de meget forskellige repræsentationer af 9/11, som *WTC* og *Fahrenheit 9/11* udgør.

For det andet er betoningen af fællesskabet essentiel for begge film. Moore fortæller om arbejderklassens kår og det ironiske i, at arbejderklassen gennem militæret skal forsvare de etablerede værdier, der netop fastholder dem i ringe forhold. Der er altså en tydelig betoning af den stærke solidaritet med nationen og fællesskabets styrke. Det samme går igen i Stones fremstilling, hvor han selv udtaler, at der er tale om en hyldest til arbejderklassens helte (Sharp, 2006). *WTC* illustrerer villigheden til at ofre eget liv i forsøget på at redde andre amerikanere.

Til trods for at filmene må placeres indenfor to divergerende patriotismeopfattelser, er der altså stadig et fælles fundament – den patriotiske ide om den exceptionelle nation og fællesskabets vigtighed går igen hos begge instruktører. Sammenligningen af *Fahrenheit 9/11* og *WTC* leder altså frem til to hovedpointer: På den ene side er filmene i direkte opposition til hinanden, og der er divergerende opfattelser af, hvad der bør betragtes som den autentiske patriotiske handling. Skismaet står mellem en kritisk og en reproducerende patriotismeopfattelse. Det er dermed tydeligt, at også film(ene) "[...] are participating in a contest to determine who is the most patriotic of them all" (Burney, 2002: 5).

På den anden side er det bemærkelsesværdigt, at selvom *Fahrenheit 9/11* og *WTC* er forskellige, har de en fælles kerne – en enighed om – at USA er en exceptionel nation, og fællesskabet er centralt i nødens stund. Det lader altså til at selv film, der orienterer sig meget forskelligt politisk, har en klar ide om nogle amerikanske karakteristika og dyder, der er indiskutable og udgangspunktet for patriotisme.¹⁰

Det nye i situationen efter 9/11 var formentlig, at chokket fra terrorangrebet i særlig grad åbnede op for en ukritisk patriotisme, idet den amerikanske tradition for pragmatisme, empirisme og selvkritik i nogen grad blev tilsidesat, og film derfor i særlig grad blev en del af den politiske kamp om den autentiske patriotisme i "Krigen mod terror". Film kan altså i høj grad sættes ind i kontek-

sten af amerikansk patriotisme, og det er sandsynligt, at film i dag er af endnu større politisk væsentlighed end tidligere (se også Musser, 2009).

Det er klart, at jo større publikum en film får, jo større vil dens mulighed for at reproducere eller kritisere en given samfundsorden (og patriotismedefinition) også være. Det betyder derfor også, at filmmediet formentlig får større og større relevans, efterhånden som filmmediet bliver tilgængeligt for flere grupper globalt, blandt andet via internettet.

En afgørende indvending mod anvendelsen af film i politologien er, at det kan fremstå uklart, hvilke effekter film har konkret politisk – kan film flytte stemmer? Moore virker overbevist om dette, mens Pitney antager, at Fahrenheit 9/11 "will turn Bush-haters into bigger Bush-haters" (Kasindorf og Keen, 2004). Således er det værd fremadrettet at undersøge hvor, hvornår og hvordan patriotisme i film kan have konkrete politiske effekter.¹¹

Noter

1. Tak til Carsten Bagge Laustsen, Kim Møller Kristensen, Jens Amdi Nielsen og to anonyme peer reviewers for råd og vejledning vedrørende artiklen.
2. Patriotismen er per se knyttet til national mobilisering, særligt i forbindelse med krigsførelse. Som det illustreres i *Uncle Sam Wants You* (Capozzola, 2008) var konsekvensen af Første Verdenskrig i USA, at der på hjemmefronten blev lagt vægt på pligter, hvilket ledte til en væsentlig styrkelse af den føderale regering.
3. Film er – i politologien – forsat ikke et fuldt ud anerkendt analyseobjekt. Der er ikke enighed om, hvorfor og hvordan film skal bruges fx indenfor studiet af internationale relationer (Valbjørn, 2008: 181). For en nærmere diskussion af filmmediet (populærkultur) vis-a-vis samfundet og det politiske se Nexon og Neumann (2006), Gregg (1998) og Laustsen (2011).
4. Artiklen er tilgængelig via <http://www.americanheritage.com/content/american-experiment-or-destiny>. Angivelse af sidetal refererer til udskriftsversionen af denne.
5. For en nærmere diskussion af amerikansk patriotisme og civil-religion se Teachout (2009), Gitlin (2006) og Bellah (1975).
6. Samme læsningstilgang kan anvendes vis-a-vis film, da myter og film deler evnen til at skabe mening og sammenhæng i en kompleks virkelighed.
7. Fx *Remember the Titans* og *Glory Road*, hvor de racistiske modstandere af de raceblandede sportshold står tilbage som en anakronisme, og fremtiden tegner positiv og multiracial.

8. Filmen bygger på to politimænds virkelige oplevelser (Halbfinger, 2006; Mantel, 2005). Terrorangrebet involverede dog så mange mennesker, at man kunne filmatisere lige præcis den ”virkelige” historie, man ønskede.
9. Se fx *The Hurt Locker* og læs Žižek (2010).
10. Det er værd at holde in mente, at selvom filmene orienterer sig meget forskelligt rent politisk, har instruktørerne, Moore og Stone, traditionelt hjemme på den amerikanske venstrefløj, hvorfor det må efterprøves, hvorvidt der mere generelt er et fælles udgangspunkt for patriotisme i film.
11. Valbjørn (2008) finder også sådanne specifikationer væsentlige.

Litteratur

- Adorno, Theodor W., Else Frenkel-Brunswik, Daniel J. Levinson og R. Nevitt Sanford (1950). *The Authoritarian Personality*. New York: The Norton Library.
- Bak, Ditte (2010). Frygt og angst – om Alien. Den 8. Passager, pp. 179-194 i Carsten Bagge Laustsen og Kasper Vandborg Rasmussen (red.), *Terror og film*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bellah, Robert (1975). *The Broken Covenant: American Civil Religion in Time of Trial*. New York: The Seabury Press.
- Bondebjerg, Ib (2009). Behind the Headlines: Documentaries, the War on Terror and Everyday Life. *Studies in Documentary Film* 3 (3): 219-231.
- Bradbury, Ray (1953). *Fahrenheit 451*. Woodstock: The Dramatic Publishing Company.
- Burney, Shehla (2002). Manufacturing Nationalism: Post-September 11 Discourse in United States Media. *Studies in Media & Information Literacy Education* 2 (2): 1-9.
- Capozzola, Christopher (2008). *Uncle Sam Wants You: World War I and the Making of the Modern American Citizen*. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, Mariah (1993). Hero. *Music Box*. Columbia Records.
- Christensen, Christian (2009). The Everyday after 9/11: Cycles and Details. *Studies in Documentary Film* 3 (3): 233-244.
- Connolly, William (1993). *The Terms of Political Discourse*. London: Blackwell.
- Diggins, John Patrick (1992). *The Rise and Fall of the American Left*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Diken, Bülent og Carsten Bagge Laustsen (2004). *I terrorens skygge*. København: Samfundslitteratur.
- Foner, Eric (1998). *The Story of American Freedom*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Gitlin, Todd (2006). *The Intellectuals and the Flag*. New York: Columbia University Press.

- Gregg, Robert W. (1998). *International Relations on Film*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Halbfinger, David M. (2006). Oliver Stone's "World Trade Center" Seeks Truth in the Rubble. *The New York Times*, 2. juli, http://www.nytimes.com/2006/07/02/movies/02halb.html?_r=1 (21. marts, 2012).
- Hansen, Jesper Zimmer (2002). Pearl Harbor revisited? Den formaterede virkelighed efter 11. september, pp. 73-89 i Lars Quortrup (red.), *Mediernes 11. september*. København: Gads Forlag.
- Hansen, Jonathan M. (2006). *The Lost Promise of Patriotism: Debating American Identity, 1890-1920*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Kara, Selmin (2009). Reassembling the Nation: *Iraq in Fragments* and the Acoustics of Occupation. *Studies in Documentary Film* 3 (3): 259-274.
- Kasindorf, Martin og Judy Keen (2004). 'Fahrenheit 9/11': Will it change any voter's mind? *USA Today*, 24. juni, http://www.usatoday.com/news/politicselections/nation/president/2004-06-24-fahrenheit-cover_x.htm (21. marts, 2012).
- Kateb, George (2006). *Patriotism and Other Mistakes*. New Haven & London: Yale University Press.
- Koch, Ed (2004). Koch: Moore's propaganda film cheapens debate, polarizes nation. *World Tribune*, 29. juni, http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2004/guest_koch_6_28.html (21. marts, 2012).
- Lacy, Mark (2003). War, Cinema and Moral Anxiety. *Alternatives: Global, Local, Political* 28 (5): 611-636.
- Laustsen, Carsten Bagge (2010). Terror og film – en introduktion, pp. 11-40 i Carsten Bagge Laustsen og Kasper Vandborg Rasmussen (red.), *Terror og film*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Laustsen, Carsten Bagge (2011). Film og samfund. *Slagmark* 58: 127-150.
- Laustsen, Carsten Bagge og Kasper Vandborg Rasmussen (2010). Forord, pp. 7-9 i Carsten Bagge Laustsen og Kasper Vandborg Rasmussen (red.), *Terror og film*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Li, Qiong and Marilyn B. Brewer (2004). What Does It Mean to Be an American? Patriotism, Nationalism, and American Identity after 9/11. *Political Psychology* 25 (5): 727-739.
- Lieven, Anatol (2004). *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism*. London: Harper Collins.
- Magnusson, Paul (2004). Will Fahrenheit 9/11 singe Bush? *BusinessWeek*, 13. juli, http://www.businessweek.com/magazine/content/04_28/c3891087_mz013.htm (21. marts, 2012).

- Mantel, Johan M. (2005). Oliver Stone shoots Sept. 11 movie in New York. *USA Today*, 2. november, http://www.usatoday.com/life/movies/news/2005-11-02-stone-filming-new-york_x.htm (21. marts, 2012).
- Melville, Herman (1967). *White Jacket*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Murray, Joseph P. (1959). *Pride of State: A Study in Patriotism and American National Morality*. Boston: Beacon Press.
- Musser, Charles (2009). Political Documentary, YouTube and the 2008 US Presidential Election: Focus on Robert Greenwald and David N. Bossie. *Studies in Documentary Film* 3 (3): 199-218.
- Neroni, Hilary (2009). The Nonsensical Smile of the Torturer: Documentary Form and the Logic of Enjoyment. *Studies in Documentary Film* 3 (3): 245-257.
- Nixon, Daniel H. og Iver B. Neumann (2006). *Harry Potter and International Relations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Pei, Minxin (2003). The Paradoxes of American Nationalism. *Foreign Policy* 136: 30-37.
- Prince, Stephen (2009). *Firestorm: American Film in the Age of Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Rose, Gitte Braut (2002). Det billedmedierede fortolkningsfællesskab, pp. 42-60 i Lars Quortrup (red.), *Mediernes 11. september*. København: Gads Forlag.
- Schatz, Robert T., Ervin Staub og Howard Lavine (1999). On the Varieties of National Attachment: Blind versus Constructive Patriotism. *Political Psychology* 20 (1): 151-174.
- Schlesinger Jr., Arthur M. (1977). America: Experiment or Destiny? *American Heritage* 28 (4). <http://www.americanheritage.com/content/america-experiment-or-destiny> (5. januar 2013).
- Schubart, Rikke (2002). Amerika og den mytologiske vold, pp. 61-72 i Lars Quortrup (red.), *Mediernes 11. september*. København: Gads Forlag.
- Sharp, Rob (2006). A film too far for Stone? *The Guardian*, 9. juli, <http://www.guardian.co.uk/world/2006/jul/09/september11.film> (21. marts, 2012).
- Teachout, Woden (2009). *Capture the Flag: A Political History of American Patriotism*. New York: Basic Books.
- Tjalve, Vibeke Schou (2008). *Realist Strategies of Republican Peace: Niebuhr, Morgenthau and the Politics of Patriotic Dissent*. New York: Palgrave MacMillan.
- Valbjørn, Morten (2008). Film (s)om internationale relationer, pp. 180-225 i Marie Østergaard og Sarah Normann Thorsen (red.), *Æstetik og politisk magt – 8 analyser af aktuelle forhold mellem politik og æstetik*. Aarhus: Aarhus NSU Press/Aarhus University Press.
- Walt, Stephen M. (2005). *Taming American Power*. London: Norton.

Žižek, Slavoj (2010). Krigsfilm giver krig et menneskeligt ansigt. *Information*, 31. marts, <http://www.information.dk/228779> (21. marts, 2012).

Filmografi

- Bigelow, Kathryn (2008). *The Hurt Locker*. Voltage Pictures.
- Knoblock, Kevin (2004). *Celsius 41.11: The Temperature at Which the Brain Begins to Die*. Citizen United in association with Adams County Productions.
- Emmerich, Roland (2000). *The Patriot*. Columbia Pictures Corporation.
- Gartner, James (2006). *Glory Road*. Walt Disney Pictures.
- Greengrass, Paul (2006). *United 93*. Universal Pictures.
- Moore, Michael (2004). *Fahrenheit 9/11*. Dog Eat Dog Films.
- Scott, Ridley (1979). *Alien*. Brandywine Productions.
- Spielberg, Steven (2002). *Minority Report*. Twentieth Century Fox Film Corporation.
- Stone, Oliver (1986). *Platoon*. Hemdale Films.
- Stone, Oliver (2006). *World Trade Center*. Paramount Pictures.
- Stone, Oliver (2008). *W. Emperor Motion Pictures*.
- Wayne, John og Ray Kellogg (1968). *The Green Berets*. Warner Brothers/Seven Arts.
- Yakin, Boaz (2001). *Remember the Titans*. Jerry Bruckheimer Films.

Anmeldelser

Jørgen Møller, *Statsdannelse, regimeforandring og økonomisk udvikling*, København, Hans Reitzels Forlag, 2012, 254 sider, 248 kr.

Det er store sager, Jørgen Møller behandler i bogen *Statsdannelse, regimeforandring og økonomisk udvikling*: Hvorfor er nogle lande rige, mens andre hænger fast i fattigdom? Hvorfor nyder mennesker politisk indflydelse i nogle lande og ikke i andre? Bagsideteksten lokker med, at "bogen går til roden" i forsøget på at besvare disse spørgsmål, og roden er historisk. Møllers bog forsøger således at identificere de historiske forudsætninger for det moderne statssystem, det moderne demokrati samt moderne økonomisk vækst.

Bogen er først og fremmest en grundig gennemgang af den komparative historiske sociologis nogenlunde veletablerede kanon. Med Møller ved hånden introduceres læseren til ti betydningsfulde forfatterskaber, der alle i bred forstand kredser om spørgsmålet "Hvorfor Europa?": Hvorfor opstod demokratiet i Europa, hvorfor fandt den industrielle revolution sted i Europa? Blandt disse klassiske forfatterskaber finder vi Max Webers, Barrington Moores, Theda Skocpol og Charles Tillys. Inden det går løs med Europas politiske historie, klæder Møller sine læsere på til Tour de klassiker med definitioner, teori-historie og grundlæggende overvejelser om, hvorledes sammenligninger kan danne baggrund for at drage kausale slutninger. Alt sammen udmærket, og den grundige opvarmning over 6-7 indledende kapitler betyder, for det første, at læsningen ikke kræver andre forudsætninger end en sund interesse for samfundsvidenskab. For det andet er det metodologiske benarbejde med til at sætte en fælles ramme omkring de ti forfatterskaber. Derfor er Møllers bog også en fortrinlig historisk nøddeknækker, hvis man som jeg er lidt firkantet i hovedet. I forlængelse af de metodiske overvejelser bliver hvert argument om ikke sat på formel, så dog pindet ud i variable: afhængige, uafhængige og kontroller. Hvor det nogle steder givetvis forsimpler forfatterens argument (hvad Møller åbent erkender, jf. Barrington Moore), giver det samtidig struktur og gør det lettere at sammenligne argumenterne på tværs af forfattere.

Bogens motor og omdrejningspunkt er følgende generelle mekanisme: Tvunget af geopolitisk konkurrence stater imellem måtte kongen indgå i en studehandel med feudalherrerne om retten til at indkræve skatter. Skatterne skulle finansiere de krige, der følger af geopolitisk konkurrence, og opbygningen af det statsapparat, der skulle administrere hæren og krigen. Til gengæld for skatterne måtte kongen tillade repræsentative forsamlinger, der fik

indflydelse på statsbudgettet. Ud af disse tidlige repræsentative forsamlinger voksede i Europa det moderne demokrati. Og fordi samme repræsentative institutioner også begrænsede statens adgang til arbitrær beskatning, fungerede de som forsvar for den private ejendomsret og udlægges som sådan ofte som en institutionel forudsætning for den industrielle revolution. Den her beskrevne mekanisme kan findes hos historikeren Otto Hintze (1906), økonomen Joseph Schumpeter (1917/1918) samt, i lidt nyere tid, hos sociologerne Charles Tilly (1975), Brian Downing (1992) og Thomas Ertman (1997). Argumentet varierer naturligvis på tværs af disse forfattere, ligesom der nogle gange syntes at være spændinger på tværs af de enkelte fremstillinger. Disse spændinger forholder bogen sig sjældent til, og ét forbehold kunne således være, at bogen er lidt for søjleagtig i sin gennemgang af forfatterskaberne og for lidt tværgående i sin gennemgang af argumentet. For eksempel har jeg aldrig rigtigt forstået Brian Downings argument om, at konstitutionalismen havde lettere ved at overleve, hvor kongen kunne rejse skatter uden at behøve at mobilisere den hjemlige økonomi. Møller giver som eksempel blandt andet ”det lavtudviklede Sverige, der opkrævede skatterne uden for hjemlandet” (side 176). I det generelle studehandelsargument, som er gennemgående i bogen, er det jo netop kongens afhængighed af den hjemlige økonomi, der motiverer overdragelsen af autoritet til en repræsentativ forsamling, og i tilfældet Sverige kunne man vel lige så godt forvente, at den svenske adgang til ikke-hjemlige finansieringskilder ville fungere som en slags tidlig ressourceforbandelse (som Møller også indbefatter i det generelle argument, s. 119)? Ingen repræsentation uden beskatning, som det hedder. Downings (og i nogen grad Tillys) logik synes derfor at være en anden – med hjemlig beskatning øgedes behovet for hjemlig administration, og enevælden gik hånd i hånd med det omfangsrige bureaukrati. Sådan groft sagt. Pointen er her, at der måske er nogle detaljer og led i de enkelte forfatters argumenter, der godt kunne udfoldes lidt klarere.

Generelt er Møller klar i målet, og fremstillingen befriende fri for lommeuld og forbehold. Fx vover forfatteren mindst det ene øje, når han om demokratiets historiske rødder konkluderer, at ”feudalismen var en tilstrækkelig årsag til stænderstatens komme, men den katolske kirke var nødvendig (og i øvrigt også tilstrækkelig) for dens efterfølgende spredning til regioner, der ikke var karakteriseret ved en sådan feudalisme” (s. 230) Det andet øje vover han lige så modigt på spørgsmålet om økonomisk udvikling: ”Hollænderne erstattede portugiserne og spanierne som havets herrer, fordi de skabte en institutionel formel, der tilskyndede handel frem for plyndring – de to iberiske staters specialitet” (s. 199). Denne uforbeholdne og modige fremstilling af de historiske sammenhænge bidrager selvsagt til bogens læseværdighed. Det samme gør

Møllers veloplagte skrivestil. I et af bogens metodiske kapitler udlægger han fx forskellen mellem det generelle og det specifikke (det nomotetiske og ideografiske videnskabsideal) gennem længere litterære uddrag af henholdsvis *Fædre og sønner* (Turgenjev) og *Tilværelsens ulidelige lethed* (Kundera). Den slags er bogen rig på, og det giver fremstillingen liv. Samtidig er det en lærd bog af en tydeligvis lærd ung mand – fx skammer Møller sig ikke over at citere på tysk (fn 62) eller lade latinske kapiteloverskrifter (E pluribus unum) stå uforklarede.

Bogens primære fokus er på statsdannelse og regimeforandring. Den økonomiske udvikling, som ifølge titel og forord ser ud til at være ligestillet med den mere politologiske emnekreds, behandles kun i ét kapitel, mens der er hele otte til politologien. Fair nok, vi er trods alt politologer. Men det er derfor ikke overraskende, at bogen ikke kommer helt så dybt ned i de historiske faktorer bag den industrielle revolution, som tilfældet er i de mere politologiske kapitler. Men selv i den relativt korte gennemgang rammer Møller temmelig træfsikkert hovedsporet i den historiske vækstforskning i traditionen fra North og Weingast (1989) og Douglass Norths øvrige arbejde, en tradition som i øjeblikket føres kraftfuldt videre af Daron Acemoglu og James Robinson. Denne tradition ser netop institutionelle begrænsninger på kongemagtens muligheder for at ekspropriere efter forgodtbefindende som en væsentlig forudsætning for særligt den industrielle revolution og, mere generelt, for moderne økonomisk vækst. Kun ved at afgive (i hvert fald en del af) magten over statsbudgettet til en repræsentativ forsamling, kunne kongemagten troværdigt forpligte sig på (*credibly commit*) at respektere den private ejendomsret. Uden denne overdragelse af budgetmæssig magt ville kongens løfter om respekt for ejendomsretten være tidsinkonsistente tomme ord, og væksten ville udeblive. Det er denne historie, Møller fortæller. Selvom det nok er den gængse fortælling, er den ikke uden problemer: Hvorfor skulle der fx gå omkring 80 år fra The Glorious Revolution i 1688 til den industrielle revolution i England? Og var der ikke nogenlunde sikkerhed for ejendomsretten i Holland og Venedig længe før The Glorious Revolution? Sådanne indvendinger har givet anledning til alternative forklaringer på den industrielle revolution, herunder blandt andet de relative faktorpriser, idet entreprenante sjæle så muligheder i den unikke kombination af billig kul og dyr arbejdskraft i England i sidste halvdel af det attende århundrede. Dermed ikke sagt at relative faktorpriser betød mere end institutionelle skranker. Det har jeg ikke forudsætninger for at afgøre, og der gives mange andre forklaringer i den nyere litteratur om emnet. Pointen er blot, at gennemgangen af de historiske forudsætninger for overgangen til moderne økonomisk vækst nok er mere kursorisk, end bogens titel giver anledning til at tro.

Men sådanne små-indvendinger skal ikke forstyrre helhedsindtrykket, som er, at Jørgen Møller har skrevet en glimrende og let tilgængelig bog om det, James Rule har kaldt første ordens-spørgsmål: "questions that draw people to study social life in the first place and that are constantly raised anew in the minds of non-specialists." Hvorfor demokrati, hvorfor vækst – og hvorfor begyndte det hele i Europa? Det er store spørgsmål, og de svar, bogen tilbyder, er mere eller mindre kanoniseret samfundsvidenskab. Når bogen så oveni købet er velskrevet og fremstillingen veloplagt, ja så er det bare med at komme i gang.

Jacob Gerner Hariri
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Dirk Leuffen, Berthold Rittberger og Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012, 287 sider, 302 kr.

EU-systemet er udsat for store udfordringer og institutionelle omvæltninger i disse år. Fra topmøde efter topmøde rapporteres der om den ene krisehåndtering efter den anden. Fortsatte forhandlinger om øget kompetenceoverdragelse til Unionen og mere eller mindre helhjertede forsøg på at varetage nationale særinteresser er nærmest hverdagsstof i medierne. Og i historisk perspektiv sker der en stødt og rolig udvikling mod en union, der dækker et stigende antal lande, politikområder og variationer af beslutningskompetence.

Ifølge forfatterne tjener denne bog det formål at forklare forskelligheden – differentieringen – i graden af integration på tværs af forskellige politikområder, herunder både forskelligheden i graden af centralisering (vertikal differentiering) og forskelligheden i omfanget af lande, der deltager (horisontal differentiering), på de forskellige policy områder.

Udgangspunktet er, at EU-systemet ikke er enten en stat eller en international organisation. Men EU har træk, der på visse parametre har karakter af en stats og på andre parametre af en international organisations. Målt på tre dimensioner, henholdsvis territorial udbredelse, centraliseringsgrad samt funktionelt anvendelsesområde, viser EU-systemet sig netop at være et system af differentieret integration. EU-systemet adskiller sig dermed fra en klassisk stat, som har en begrænset territorial udbredelse, en høj grad af centralisering, som dækker alle funktionelle policy-områder, henholdsvis fra en klassisk international organisation, som har en bredere territorial udbredelse, men til gengæld

en lav grad af centralisering (styringskompetence) og et snævert funktionelt anvendelsesområde ("ressort").

Bogen tager afsæt i, at nøglen til at forstå og forklare EU som politisk system er at betragte EU som "et system af differentieret integration". Hermed menes ikke, at EU er mange "Europa'er" med en specifik jurisdiktion for forskellige policy-områder, men tværtimod, at EU udgør ét Europa med en organisatorisk kerne baseret på en kerne af medlemsstater, men med centraliseringsgrader og territorial udbredelse, der varierer på tværs af policy-områderne.

De klassiske integrationsteorier har ikke i tilstrækkelig grad formået at forklare den differentiering, som i dag er et grundlæggende kendetegn ved EU, men gennem anvendelsen af perspektivet om differentieret integration flyttes det analytiske fokus fra, hvad EU er for et system, til EU's politikområder, deres grad af centralisering og deres horisontale udbredelse.

I bogen peges der på to institutionelle dynamikker, der karakteriserer EU's integrationsproces: Horisontal integration og vertikal integration. Horisontal integration omhandler den territoriale udbredelse af EU's ressort, mens vertikal integration omfatter dybden eller centraliseringen af overnational beslutningskompetence på forskellige policy-områder. En anden central skelnen er intern henholdsvis ekstern differentiering. Intern differentiering omhandler medlemslandes forbehold fra eller tilslutning til deltagelse i Unionens politik, med de danske forbehold som et klassisk eksempel. Ekstern differentiering omhandler ikke-medlemslandes frivillige tilslutning til fællesskabspolitikken, med fx EØS og EFTA-samarbejdet som klassiske eksempler.

I første del af bogen præsenteres og diskuteres perspektivet om EU som et system af differentieret integration. Endvidere gennemgås og diskuteres teorier om europæisk integration. I anden del af bogen foretages en afdækning af omfanget af differentieret integration på forskellige policy-områder. Et formuleret hovedformål med bogen er at bidrage med teoristyrede forklaringer på omfanget og konsekvenserne af europæisk integration på fire forskellige policy-områder, henholdsvis det indre marked, den økonomiske og monetære union, sikkerhed og forsvar, samt retlige og indre anliggender.

Analyserne af de forskellige policy-områder viser, at europæisk integration på ingen måde er ensartet. Integrationen er karakteriseret ved en stærk grad af differentiering på tværs af policy-type og -rum. Ifølge forfatterne viser de indsamlede data utvetydigt, at graden af differentiering er steget markant over de seneste årtier. Der kan konstateres en udpræget grad af såvel horisontal som vertikal differentiering, sideløbende med en udpræget grad af henholdsvis ekstern og intern differentiering.

Det indre marked er karakteristisk ved en ensartet anvendelse af regler i horisontalt perspektiv, dvs. en relativt lav grad af horisontal differentiering. Reguleringen af det indre marked gør sig gældende ikke alene inden for, men også uden for EU – med EØS og EFTA som gode eksempler. De central- og østeuropæiske landes optagelse i EU, men forsinkede adgang til det indre marked, er dog udtryk for fremkomsten af en vis grad af intern differentiering, mens EFTA er udtryk for en grad af ekstern differentiering.

For så vidt angår vertikal integration, er ØMU'en det mest centraliserede politikområde, med alle væsentlige pengepolitiske kompetencer allokeret hos det autonome europæiske centralbanksystem, dvs. en lav grad af vertikal differentiering. I horisontalt perspektiv er der et vist omfang af differentiering, idet tre EU-medlemslande (Storbritannien, Danmark og Sverige) har valgt at stå uden for. Med hensyn til den finanspolitiske dimension er billedet langt mere differentieret – men udviklingerne over de seneste år har utvetydigt udstukket konturerne af langt mere supranational styring og dermed en væsentlig mindre grad af differentiering.

Analyserne viser i øvrigt, at det er inden for reguleringen af økonomiske politikker, at EU har de væsentligste beføjelser relativt til andre politikområder, hvilket kommer til udtryk i eksempelvis markedsintegration og -regulering, pengepolitik og konkurrencepolitik. Til gengæld er pengepolitik i langt højere grad genstand for nationale autonomi- og identitetsbekymringer end markedsintegration.

Alle politikområderne afspejler forskellige grader af horisontal differentiering. Fraværet af intern differentiering på det indre marked forklares som en konsekvens af høj interdependens og en lav grad af politisk konkurrence, mens ekstern differentiering ifølge forfatterne er en måde at håndtere høj interdependens samtidig med en høj grad af politisk konkurrence.

Teoretisk bygger bogen på et sammensat teoriapparat. Bogens analyser baserer sig på henholdsvis "supranationalisme", "intergovernmentalisme" og "konstruktivisme". Supranationalisme kombineres af neofunktionalisme og historisk institutionalisme, intergovernmentalisme med rationel institutionalisme og konstruktivisme med sociologisk institutionalisme. Disse tre teoretiske grupperinger appliceres systematisk i analyserne af de fire forskellige policy områder. For så vidt angår teoriernes forklaringskraft i forhold til såvel vertikal som horisontal integration og differentiering på tværs af policy-områderne, er der ikke én overordnet vinder. Analyserne viser, ifølge forfatterne, at teorierne bidrager med partielle forklaringer – og at de derved er mere anvendelige som komplementære teorier end som enestående og/eller konkurrerende teorier. Forfatterne erkender dog, at deres teoretisk komparative analyse forudsætter

en vis grad af simplificering med den konsekvens, at man mister et omfang af præcision for at kunne sige noget generelt.

Den eklektiske teorianvendelse – i form af en alt for omfattende og i et vist omfang indre modstridende kombination af teorier – er en fundamental svaghed i analysen, og dermed i bogen som helhed. Ambitionen om at anvende tilnærmelsesvis hele spektret af integrationsteorier i en differentieret integrationsramme til at belyse europæisk integration i og på tværs af forskellige policy-områder er i udgangspunktet beundringsværdig. Men den holder ikke hele vejen. Teorianvendelsen lider under en underminerende grad af eklekticisme, der tillægger de aspekter af de mange teorier, der umiddelbart er anvendelige, for megen vægt, og samtidig udelader de elementer, der ikke umiddelbart kaster tilstrækkelig forklaringskraft af sig i forhold til de pågældende cases.

Samlet set er bogen bestemt anbefalelsesværdig, særligt i forhold til udlægningen af perspektivet om EU som et system af differentieret integration og dermed som en måde at forklare udviklingen i EU på. Det havde dog klædt analyserne i bogen at benytte et lidt snævrere integrationsteoretisk grundlag for analysen. I så fald ville der også have været mulighed for at foretage en mere solid afprøvning og videreudvikling af det teoretiske grundlag. Til gengæld er der med bogen skabt grundlag for mange nye spændende og kritiske analyser af differentieret integration.

Morten Kallestrup
Erhvervsstyrelsen

Jacob Torfing (red.), *Ledelse efter kommunalreformen – sådan tackles de nye udfordringer* (2. udg.), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, 233 s., 345 kr.

Udgangspunktet for denne bog er, at blandt andet kommunalreformen og kvalitetsreformen har skabt nye problemer og dilemmaer for kommunale ledere på alle niveauer. Ambitionen er at beskrive de nye krav for derigennem at give kommunale ledere inspiration til, hvordan de kan håndtere de krav og udfordringer, som de møder i deres hverdag. Målgruppen for bogen er altså først og fremmest kommunale ledere, og tung teorigennemgang er derfor udeladt til fordel for en mere essayistisk stil. Det er der kommet et letlæseligt produkt ud af, hvor man dog som forsker sommetider godt kunne ønske sig underbygning af de antagelser og påstande, der fremsættes undervejs.

Nævnes skal det også, at der er tale om en andenudgave. Førsteudgaven udkom i 2008. Og lad det være sagt med det samme: Ejer man allerede førsteudgaven, er der ikke meget nyt at komme efter. Blot et af bogens 11 kapitler er nyt. De øvrige kapitler fremstår med ganske få undtagelser helt som i førsteudgaven, så vidt jeg kunne konstatere. Når jeg nævner dette, er det mest tænkt som en simpel serviceoplysning til de læsere, som var så glade for førsteudgaven, at de også måtte overveje at købe andenudgaven.

Bogen består af 11 kapitler skrevet af forskellige forfattere (alle forskere) og behandler forskellige udfordringer for kommunale ledere. I kapitlerne diskuteres et eller flere problemer og dilemmaer i forbindelse med kommunal ledelse. Efter et introducerende kapitel beskæftiger kapitel 2 sig med, at velorganiserede borgere i stigende grad har fået indflydelse på kommunal styring gennem blandt andet brugerbestyrelser og fritvalgsordninger. I kapitel 3 og 4 føres borgerperspektivet i nogen grad videre, idet der fokuseres særligt på den udfordring, der består i, at institutionsledere og fagprofessionelle både skal honorere politisk fastsatte krav, være responsive overfor borgernes ønsker og at kravene fra oven og neden ikke altid stemmer overens med de fagprofessionelles normer. Kapitel 8 har et alternativt *take* på borgernes rolle, idet der her fokuseres på borgerinddragelse som en ressource, som det i udgangspunktet er blevet vanskeligere at udnytte. Kapitel 5 og 6 fokuserer på henholdsvis den stigende anvendelse af resultatmålinger og resultatløn i den offentlige sektor. Et væsentligt budskab er, at disse redskaber kan være forbundet med en række utilsigtede konsekvenser, fordi de sætter fokus på nogle aspekter af kommunernes virke, mens andre – måske lige så vigtige aspekter – negligeres. Det bør derfor ifølge kapitlets forfattere overvejes, hvilke områder der egner sig til, at disse redskaber tages i brug. Kapitel 7 behandler de senere års markedsgørelse af den offentlige sektor og fremhæver det paradoks, at mere marked også kan føre til flere regler og mere bureaukrati, fordi reglerne er et middel til at sikre, at markedet fungerer efter hensigten. I kapitel 9 diskuteres, hvordan man kan lede med henblik på at skabe innovation, mens kapitel 10 behandler det stigende behov for politisk kommunikation i kommunerne. Som eksempel herpå nævnes mediernes fokusering på skandalesager på for eksempel ældreområdet og det sociale område. Bogen afsluttes med et kapitel 11, som samler trådene fra de foregående kapitler og diskuterer perspektiverne for politisk ledelse fremefter.

Som det formentlig fremgår, kommer bogen vidt omkring. Både i forhold til emnevalg, hvor der i nogle kapitler er fokus på forskellige styringsredskaber og i andre på betydningen af forhold i kommunernes omgivelser, og i forhold til det faktum, at det er ledelsesudfordringer på forskellige ledelsesniveauer, der

tages op til diskussion. Dette er både en styrke og en svaghed. En styrke fordi bogen uden tvivl behandler nogle problematikker, som mange vil kunne nikke genkendende til i den kommunale verden, og fordi den i kraft af sin brede appel giver mulighed for diskussion af, hvad god ledelse er på tværs af ledelseslag. En svaghed fordi det til en vis grad får bogen til at fremstå en smule ufokuseret, fordi nogle emner kunne fortjene en mere indgående behandling, end det er tilfældet, og i særdeleshed fordi ellers højaktuelle emner ikke tages op. Hvorfor berøres det evigt aktuelle spørgsmål om organiseringen af den kommunale ledelse for eksempel ikke? Eller vigtigere endnu: Hvorfor tages der ikke en diskussion af ledelse i en tid præget af ressourceknaphed? Jeg vil her vove den påstand, at en af de allermest påtrængende udfordringer i kommunerne netop nu – hvis ikke den mest påtrængende – er at få enderne til at mødes i en tid præget af finanskrisen og skattestop. Det har naturligvis også konsekvenser for, hvordan den kommunale ledelse kan udfolde sig. Så når dette emne ikke berøres, er det påfaldende og medvirker til, at bogen virker underligt uaktuel til trods for den fængende undertitel. Dette kunne der i nogen grad være rådet bod på, hvis bogen havde indeholdt en mere klar afgrænsning af sit genstandsfelt. Noget der til trods for det introducerende kapitel 1 ikke gøres meget ud af. Her tales om, at bogen handler om strategisk ledelse. Det er imidlertid en meget bred mærkat, som ikke udelukker at for eksempel de ovenfor nævnte emner kunne være blevet berørt. Man kan som læser i denne forbindelse ikke lade være med at undre sig over, at man i forbindelse med lanceringen af andenudgaven har valgt ikke at nævne finanskrisen med et eneste ord, når nu man på den anden side har ulejlighet sig med at inddrage et helt nyt kapitel i bogen.

Også på et andet punkt lover undertitlen mere, end bogen kan indfri. Undertitlen giver nemlig ikke blot indtryk af, at de nyeste udfordringer behandles, men også at der leveres konkrete og brugbare løsninger herpå. Har man som læser den forventning, bliver man skuffet. Til trods for bogens undertitel har forfatterne afholdt sig fra at komme med alt for konkrete anbefalinger. Et godt eksempel findes i kapitel 8, hvor ”det måske er det bedste og mest enkle råd til kommunale metaguvernører, at de skal undgå at styre for lidt og for meget.” Mindre konkret kan det vist næsten ikke blive.

Samlet set er der tale om en bog, som indeholder en række kapitler, som hver for sig er solide og læseværdige, men hvor man nok som læser kan føle, at nogle af de mest presserende og alvorlige udfordringer ikke er blevet behandlet. Sagt på en anden måde fremstår de enkelte kapitler stærkere end bogen som helhed. Bogen bevæger sig som nævnt på et generelt og meget lidt konkret plan, hvad angår forslag til løsninger på de kommunale ledelsesudfordringer. Alligevel vil bogen dog nok kunne være et nyttigt redskab for de kommunale praktikere,

som måtte ønske en fælles debat om, hvilke ledelsesudfordringer der findes i den kommunale verden, og hvordan de skal løses.

Martin Bækgaard
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Bjarke Tarpgaard Hartkopf

Does development aid make poor countries richer?

The article intends to clarify the disputed and complex relation between development aid and economic growth. Two arguments are considered essential: 1) Development aid serves many purposes, and its effects should therefore not be assessed exclusively in relation to its effects on economic growth. 2) Economic growth has a unique potential to create sustainable development in poor countries – partly as the financial base for better welfare services and partly due to the connection between economic and democratic development. Based on ideal data, results suggest that development aid has a significant effect on economic growth the same year as the aid is given, and a larger, also significant, effect the following year. Results thus clearly indicate that development aid has a positive impact on economic growth. Considering the size of the effect it is, however, also clear that development aid is not capable of creating economic convergence between rich and poor countries.

Ulf Hjelmar, Ole Helby Petersen and Karsten Vrangbæk

Contracting out of public services in Denmark.

A review of documented effects

The article discusses the documented effects of contracting out in Denmark based on a systematic review of publications in the field from 2000-2011. It is shown that the economic effects of contracting out are 5-15 percent in the technical areas, while there is generally no evidence of economic benefits in social service areas. The studies generally contain insufficient documentation on whether savings have been achieved at the expense of service quality. They do not adequately take into account administrative and transaction costs, and consequences for employees affected by contracting out are only sporadically included. It is concluded that there is a need for broader and more systematic studies in the area since decisions on contracting out currently rest on a very limited foundation.

Ebbe Elhauge Kristensen

American patriotism and cinema.

The contest about the patriotic action in light of 9/11

The use of cinema in political science is important, because cinema can be an essential part of legitimating political action. In other words, there is a contest about defining the authentic patriotic action. This is especially true after 9/11. American patriotism in *Fahrenheit 9/11* and *World Trade Center* (WTC) is analyzed and discussed and it becomes evident that the movies represent two opposite sides of American patriotism. The schism concerns critical vs. reproducing patriotism, and it can be argued that *Fahrenheit 9/11* represents the former and *WTC* the latter. It is concluded that the movies, despite the differences, present a universal core argument that America is an exceptional nation, and that community is fundamental to this exceptionalism.

Om forfatterne

Christoffer Green-Pedersen, dr.scient.pol., ph.d. og professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresse knytter sig særligt til partikonkurrence og politisk dagsordensfastsættelse. Nyeste publikationer er *Partier i nye tider*, Aarhus Universitetsforlag 2011, og *Morality Politics in Western Europe* (red. med Isabelle Engeli og Lars Thorup Larsen), Palgrave 2012. E-mail: cgp@ps.au.dk

Bjarke Tarpgaard Hartkopf, cand.scient.pol. fra Aarhus Universitet, ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, fuldmægtig i Socialforvaltningen i Københavns Kommune. Forskningsinteresser omfatter udover udviklingsbistand offentlig forvaltning, særligt uddannelse og forskning samt det sociale område; fokus på metode. bjarkehartkopf@gmail.com

Ulf Hjelmar, mag.art., ph.d. og programleder ved Anvendt Kommunalforskning (AKF). Forsker i organisering og styring i kommuner med særlig fokus på sundhed, ældre og boligområdet. Beskæftiger sig lige nu med brugen af styring, som fremmer en helhedsorienteret indsats over for borgerne. E-mail: ulf@akf.dk

Ebbe Elhauge Kristensen, stud.scient.pol. ved Aarhus Universitet. Artiklen er en omskrivning af hans bacheloropgave fra sommeren 2010. Har flere gange været studenterunderviser på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans akademiske interesser går særligt i retning af amerikansk og international politik. Har publiceret i *RÆSON* og *IPmonopolet*. E-mail: ebbe13@gmail.com

Mogens N. Pedersen, professor emeritus ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Nuværende forskningsinteresser er primært forfatningspolitik og politisk institutionalisering. Seneste publikation – i *Public Choice*, 2012 – omhandler et afstemningsforløb med vidtgående konsekvenser på Den Grundlovgivende Rigsforsamling 1848-49. E-mail: mnp@sam.sdu.dk

Ole Helby Petersen, cand.scient.pol., ph.d. og seniorforsker ved Anvendt Kommunalforskning (AKF). Forskningen fokuserer på styring og regulering af offentlige opgaver i krydsfeltet mellem offentligt og privat. Har skrevet ph.d.-afhandling om offentlige-private partnerskaber (OPP) og gennemført forskningsprojekter inden for områderne konkurrenceudsættelse, udlicitering, offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) og frit valg.
E-mail: ohp@akf.dk

Palle Svensson, dr.scient.pol. og professor emeritus ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har blandt andet været formand for Dansk Selskab for Statskundskab (2008-11). Hans forskningsinteresse er demokratisk teori og praksis med særligt henblik på institutionel forandring og politisk deltagelse. Har senest udgivet en bog om Robert A. Dahl og arbejder på bog om danske grundlove. E-mail: pal@ps.au.dk

Karsten Vrangbæk, cand.scient.pol., ph.d. og forskningsleder ved Anvendt Kommunalforskning (AKF). Forsker i reformer og styring med særligt fokus på samspil mellem kommuner, regioner og stat samt i en række forskellige aspekter af sundhedsreformer og sammenligning af sundhedssystemer.
E-mail: kvr@akf.dk